

VU Research Portal

Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijk fenomeen. Deel I een selectie van relevante teksten

de Boer, J.; Huitema, D.

2003

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

de Boer, J., & Huitema, D. (2003). *Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijk fenomeen. Deel I een selectie van relevante teksten*. (IVM Report; No. E-03/07). Instituut voor Milieuvraagstukken.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Bloemlezing waterbewustzijn

Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijk fenomeen

Deel I: een selectie van relevante teksten

Samenstelling: Joop de Boer en Dave Huitema
Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit

Amsterdam, Juni 2003



Colofon

Opdrachtgever: DG Water, RIKZ en RIZA in het kader van het project 'Waterbewustzijn'.

Begeleiding:

Ir. A.A. Arends (RIKZ)

Drs. A.Y. Dijkstra (RIZA)

Drs. H.C. van Twuiver (RIZA)

Overige rapporten in het kader van het project Waterbewustzijn:

- De Boer, J., H. Goosen, D. Huitema, *Bewust werken aan waterbewustzijn. Studie naar de rol en relevantie van het begrip waterbewustzijn voor het waterbeleid*, Amsterdam (IVM), 2003.
- De Boer, J. en D. Huitema, *Bloemlezing waterbewustzijn. Waterbewustzijn als maatschappelijk en bestuurlijke fenomeen. Deel II: de bibliografie*, Amsterdam (IVM), 2003.
- Valk, M. (e.a.), *Waterbewustzijn in Nederland. Leren van risico-bewustwordingprocessen in het buitenland*, Amsterdam (RIKZ/RIZA/ERGO), 2002.

Zie ook www.waterverkenningen.nl

De in deze reader opgenomen teksten zijn aangemeld bij de stichting PRO die de vergoeding aan rechthebbenden regelt. Copyright op deze reader: 2003, Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit Amsterdam (IVM). Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande toestemming van het IVM.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
1.1	Achtergrond, doel en doelgroep van deze reader	1
1.2	Water, waterbewustzijn en leefomgeving: de teksten van blok	5
1.3	Bestuurlijke aspecten van waterbewustzijn: blok II	11
2	De culturele en emotionele betekenis van water	19
2.1	Inleiding	19
2.2	Water voor deskundigen en gewone mensen	20
2.3	Een kleine taxonomie van ervaringswerelden	23
2.4	Kwaliteiten en waarden	25
2.5	Een verschillend belang	28
2.6	Een schema voor koersbepaling	30
2.7	Innovatieve opgaven	32
3	Flood hazard assessment and management	37
3.1	Abstract	37
3.2	Introduction	37
3.3	Flood Hazard Perception and Management Options	38
3.4	Public Participation	40
3.5	Methodology	41
3.6	General Description of the Study Area: Setúbal	42
3.7	Survey Methodology and Results	44
3.8	Survey conclusions	46
3.9	Concluding Comments	49
4	Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg	55
4.1	Risicobesef	55
4.2	Waarschuwing	56
4.3	(Re)actie: afwachten, voorbereiden en/of weggaan	62
4.4	Vertrek, opvang en terugkeer	65
5	Beleving kustveiligheid	69
5.1	Resultaten	69
5.2	Conclusies	74
6	De beleving van water door inwoners van Gennep	77
6.1	Inleiding	77
6.2	Leefomgeving	78
6.3	Kwaliteit	78
6.4	Waarde	79
6.5	Favoriet	79
6.6	Grondhouding	79
6.7	Communicatie	80
7	Wat vinden Amsterdammers van het water in hun stad?	81
7.1	Inleiding	81
7.2	Belang van water	81
7.3	Kennis en informatiebehoeften	82
7.4	Houding en gedrag	83

8	Sociaal- maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden	87
8.1	Evaringsfeiten uit het recente verleden	87
8.2	Inrichting: gevolgen van fysieke ingrepen	89
8.3	Inzet: Gevolgen van daadwerkelijke overstroming	91
8.4	Aandachtspunten voor het vervolg van het proces	97
8.5	Handhaving noodoverloopgebied en inzet	99
9	Droogmakerijen en watergrillen, honderd jaar water in de politiek	103
10	Mens en water	113
10.1	Inleiding	113
10.2	Overzicht van geanalyseerde bronnen	116
10.3	Analyse van bronnen	117
10.4	Aanbevelingen	120
10.5	Referenties	124
10.6	Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995	125
10.7	Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000	126
10.8	Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997	127
10.9	Betekenis van water in en om Veluwe-randmeren in 1997-2000	129
10.10	Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000	130
10.11	Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000	131
10.12	Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-2000	133
10.13	Beleving van water door inwoners van Gennep in 2000	134
10.14	Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000	135
10.15	Culturele en emotionele betekenis van water in 2000	137
11	Het blauwe goud verzilveren	139
12	Beelden van waternatuur	145
13	Water als ordenend element	151
14	Externe integratie vergt andere stijl van opereren	157
14.1	Inleiding	157
14.2	Nieuwe beleidsarrangementen	159
14.3	Stroomgebiedprogramma's	160
14.4	De watertoets	161
14.5	Nieuwe beleidsarrangementen, externe Integratie?	161
15	Wat heet natuur?	163
15.1	Boeren over de overheid en haar beleid	163
15.2	Hoeveelheid maatregelen	164
15.3	Begrijpelijkheid van de maatregelen	164
15.4	De kosten als gevolg van de maatregelen	165
15.5	De flexibiliteit van de maatregelen.	166
15.6	Effectiviteit: beleid en resultaten.	168
15.7	Betrouwbaarheid van de overheid	170
15.8	Besluit	171
16	Water beheren en communiceren	173
16.1	Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?	173
16.2	Conclusies en discussie	181
17	Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer	185
17.1	Inleiding	185
17.2	De illusie van het creëren van draagvlak	186

17.3	Trends	188
17.4	Het dilemma voorbij?	191
17.5	Hoe het kan: De Vliert in 's-Hertogenbosch	194
17.6	Kennisinfrastructuur	197
17.7	Referenties	199

1 Inleiding

1.1 Achtergrond, doel en doelgroep van deze reader

1.1.1 Waterbewustzijn in de media

‘Nederland heeft een te laag bewustzijn van hoog water’ was de kop van een recent artikel op de voorpagina van een landelijke krant. Het artikel legde uit dat de bewoners van Nederland, toch een waterland bij uitstek, zich nauwelijks bewust zijn van de risico’s die verbonden zijn aan de aanwezigheid van de grote watermassa’s in en om ons land. Daarnaast is de bevolking weinig ingesteld op situaties waarin het mis kan gaan; wat te doen in geval van een overstroming is nauwelijks bekend. ‘De’ overheid, hoezeer verguisd ook, wordt geacht de veiligheid te garanderen.

De in het artikel beschreven toestand zal voor veel mensen die werkzaam zijn in het waterbeheer herkenbaar zijn. Zij komen het op verschillende plekken tegen, omdat het gedrag van de gemiddelde en de minder gemiddelde Nederlander dat voortvloeit uit een gering besef van water consequenties heeft voor de manier waarop deze Nederlanders zich gedragen en de beslissingen die ze nemen. Het gaat dan om zeer uiteenlopende zaken, van het kiezen van een plek om te wonen tot het begieten van de tuin. Ook in de sfeer van het bestuur en de politiek kan de burger gemakkelijk voorbijgaan aan verantwoordelijkheden voor het water in zijn of haar omgeving. Er wordt in de waterwereld over het gebrek aan besef van water in dezelfde termen gepraat als in het krantenartikel: men heeft het sterke vermoeden dat de Nederlandse bevolking niet voldoende ‘waterbewust’ is. Waterbewust en waterbewustzijn zijn termen die (nog) niet in de woordenboeken terug te vinden zijn. Het zijn feitelijk zelfverzonnen woorden die intuïtief goed bruikbaar zijn om de actuele situatie te beschrijven maar nog geen heldere betekenis hebben.

Wel zijn er natuurlijk voorlopers: iedereen kent de termen ‘prijsbewust’, ‘kwaliteitsbewust’ en ‘milieubewust’ en kan de betekenis daarvan ongeveer plaatsen. Iemand die prijsbewust is, hecht grote waarde aan de prijzen van producten en/of is goed op de hoogte van die prijzen. Het woord ‘waterbewust’ heeft wellicht een soortgelijke betekenis, maar het slaat dan op water en niet op prijzen, de kwaliteit van producten of het milieu. Daarbij kan het bewustzijn betrekking hebben op zowel grond- als oppervlaktewater en op zowel de kwaliteit en de kwantiteit van het water.

1.1.2 Sociaal-culturele aspecten van waterbewustzijn

De reader die voor u ligt is voortgekomen uit de behoefte aan (1) conceptuele verheldering ten aanzien van het begrip waterbewustzijn, (2) inzicht in de stand van dat bewustzijn en (3) informatie over de beïnvloedbaarheid van waterbewustzijn en de mogelijke gevolgen van eventuele beïnvloeding. Rijkswaterstaat, in het bijzonder RIKZ en RIZA, vroeg het Instituut voor Milieuvraagstukken van de Vrije Universiteit te Amsterdam om door middel van literatuurstudie tot antwoorden te komen op deze vragen. In overleg is daarbij vastgesteld dat de te zoeken literatuur vooral betrekking moest hebben op het kwantitatieve aspect van het oppervlaktewater. In het kader van dit project verschenen in 2003 achtereenvolgens een bibliografie met een inventarisatie van de relevante wetenschappelijke literatuur op dit gebied, een rapport met de

belangrijkste bevindingen en aanbevelingen, en deze reader die een aantal van de meest interessante teksten weergeeft die we tegen kwamen¹.

1.1.3 De herkomst van de interesse in het begrip waterbewustzijn

Waarom was Rijkswaterstaat geïnteresseerd in het onderwerp waterbewustzijn en liet men er een literatuurstudie naar uitvoeren? Een deel van het antwoord zit in een zekere bezorgdheid over het draagvlak bij de Nederlandse bevolking voor maatregelen die noodzakelijk zijn in het waterbeheer. De moderne burger is zeer mondig en veeleisend, maar heeft zelf nauwelijks meer gevoel voor de betekenis van de aan of afwezigheid van water. In de ogen van het publiek is het sein 'water meester' al enige tijd gelden gegeven. Het wordt hierbij geholpen door de stevige reputatie van de Nederlandse waterbeheerders voor wat betreft het voorkomen van overstromingen en overlast. Deze reputatie is gebaseerd op prestaties uit het verleden, die er zelfs toe leidden dat de watermanagers als 'watertovenaars' gezien werden². De waterbeheerders hebben decennia lang stipt geleverd wat diverse belanghebbende sectoren vroegen. Neem het willekeurige voorbeeld van het waterschap Regge- en Dinkel in Twente. Daar legt men eer in het motto: 'Overal en altijd de juiste hoeveelheid water van een goede kwaliteit'.

Binnen het waterbeheer zijn sinds de jaren 80 van de vorige eeuw belangrijke veranderingen opgetreden. Zo moet het waterbeheer tegenwoordig rekening houden met een aantal problemen die niet onmiddellijk allemaal even makkelijk voelbaar en inzichtelijk zijn voor 'het grote publiek'. Neem onderwerpen als verdroging, bodemdaling en klimaatverandering. Deze kwesties hebben grote gevolgen voor het waterbeheer en maken doorgaan op de oude voet zeer duur (klimaatverandering, bodemdaling) of tonen juist de manco's aan van het vroegere waterbeheer (verdroging). Ook het feit dat de groep 'klanten' van het waterbeheer niet langer voornamelijk uit agrariërs en grondbezitters bestaat, maar ook uit ingezetenen en milieuorganisaties, droeg bij aan de 'verbreding' van de agenda van het waterbeheer.

Waterbeheerders zijn daarom op zoek naar nieuwe manieren van beheer, waarbij enkele zeer innovatieve ideeën naar voren gekomen zijn (vooral in de voorbereiding van Derde en Vierde Nota Waterhuishouding). Maar de problemen die nu aangepakt moeten worden zijn anders dan de oude problemen. Verdroging is voor de gemiddelde burger nauwelijks zichtbaar (het 'zit' immers onder de grond), terwijl bodemdaling vrijwel ongemerkt gaat en klimaatverandering voor veel Nederlanders die niet zo tevreden zijn met het weer in dit land ook wel aantrekkelijk klinkt. Terwijl de watersector daarom aan de ene kant relatief weinig steun krijgt van het grote publiek voor een vooruitziende en (terecht) steeds breder wordende agenda, is aan de andere kant al wel duidelijk dat er bepaalde belangen mogelijk geschaad kunnen worden (landbouw, woningbouw) en dat het waterbeheer steeds meer (schaarse) ruimte gaat claimen bijvoorbeeld omdat retentiegebieden nodig zijn of omdat de permanente afwezigheid van wateroverlast niet altijd te garanderen is.

¹ Zie het colofon voor de gegevens van de andere publicaties.

² Zie H.J.M. Goverde, *Macht over de Markerruimte*, Nijmegen, 1987.

De nieuwe agenda van de waterbeheerders valt dan ook regelmatig niet goed bij andere partijen. Daarbij kan 'het publiek' soms meer hechten aan oude waterweringstechnieken dan rijkswaterstaat zelf. In dat opzicht is mogelijk sprake van een 'faseverschil' in de ideeënvorming bij het grote publiek en die bij de watermanagers³. Rijkswaterstaat vroeg zich af of het begrip 'waterbewustzijn' een sleutel zou kunnen vormen tot het oplossen van de zojuist gesignaleerde spanningen.

Dit ten eerste omdat een vergroot 'waterbewustzijn' langs diverse wegen positief zou kunnen uitpakken voor het waterbeheer. Daarbij valt onder andere te denken aan een grotere steun voor de activiteiten die de overheid uitvoert in het kader van het waterbeheer (toename begrip, actieve interesse in stimulering van het waterbeheer en afname weerstand). Ook zou een vergroot waterbewustzijn kunnen leiden tot een afname van activiteiten die onverstandig zijn vanuit het perspectief van het waterbeheer (zoals het bouwen in overstromingsgevoelig gebied) en toename van verstandige activiteiten (die anticiperen op mogelijke gevaren). Ten tweede kan een grotere kennis van de stand en aard van het waterbewustzijn bij het Nederlandse publiek rijkswaterstaat mogelijk handvatten geven om haar eigen agenda beter te presenteren en eventueel aan te passen.

Uiteraard zijn dergelijke mogelijke positieve effecten sterk afhankelijk van de relatie tussen bewustzijn en gedrag en van de mogelijkheid om bewustzijn te beïnvloeden door overheidshandelen. Wat dat eerste betreft is het belangrijk om te constateren dat verzet tegen 'waterplannen' uit verschillende bronnen en hoeken kan komen. Soms is sprake van heldere belangentegenstrijdigheden (daar waar aan waterberging gedaan wordt kan niet intensief geboerd worden), soms van perceptieverschillen (is een maatregel in het algemeen belang of niet) en soms van onbekendheid (niet iedereen is op de hoogte van de mogelijkheid om water te weren via retentie).

1.1.4 De doelgroep van deze reader

Het nieuwe waterbeheer brengt de beheerders in toenemende mate in het vaarwater van 'gewone' burgers, van het 'algemene' bestuur (provincies en gemeenten) en vraagt daarom een bepaald soort expertise. Maar welke expertise hebben waterbeheerders nu dan al? Onderstaande tabel geeft schetsmatig weer hoe midden jaren 90 vergelijkenderwijs tegen het waterbeheer aangekeken werd (Huitema en Needham, 1998). In de tabel valt op dat de waterbeheerders niet zozeer als beleidsambtenaren gekenschetst worden, maar meer als 'technici', terwijl bij andere beleidsterreinen de beleidsambtenaren juist wel domineren. Verder valt op dat het waterbeheer een sector met geld is (nodig voor de productie van waterdiensten), terwijl het milieubeheer en vooral de ruimtelijke ordening juist zonder 'eigen' geld opereren. Tenslotte zijn waterbeheerders blijkbaar projectgericht, iets wat in het milieubeheer pas in de jaren negentig opkwam, en in de ruimtelijke ordening feitelijk nog doorbreken moet. Ruimtelijke ordenaars hebben echter een lange traditie van visievorming en belangenafweging die de gemiddelde waterbeheerder weer mist.

³ Uit het proefschrift van Suzanne Lijklema (*'Water beheren en communiceren. Een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland*, Wageningen, 2001) blijkt dat bestuurders in de watersector op een andere wijze tot oordelen over waterproblemen komen dan doorsnee burgers, dat beide groepen verschillende problemen als zeer belangrijk beschouwen, en dat 'waterbestuurders' niet altijd goed beseffen wat doorsnee mensen van het waterbeheer vinden.

Tabel 1. 1.

Karakteristieke kenmerken van vier beleidsterreinen. Bewerkt naar Voogd, 1996, p. 198; met aanvullingen voor natuurbeheer en aanpassingen op andere terreinen door de auteurs van dit rapport.

	Politiek-bestuurlijk	Organisatorisch	Inhoudelijk	Juridisch
Ruimtelijke Ordening	visionair flexibel lang verworven status	beleidsambtenaren 'zonder geld' niet sterk uitvoeringsgericht	globaal gericht op verandering 'vooruit denken'	streekplan kernbesluiten Awb 10-jaarlijkse cyclus
Milieu-beheer	preventief curatief actief nieuw verworven status	beleidsambtenaren en technici 'weinig geld' zoekende	normstelling zonering 'meten'	milieubeleidsplan indicatief 4-jaarlijkse cyclus
Water-beheer	preventief curatief lang verworven status, recent betwist	technici 'met geld' uitvoeringsgericht	analytisch projectgericht	waterhuishoudingsplan indicatief 4-jaarlijkse cyclus
Natuur-beheer	preventief actief sinds kort probeert status te verwerven	biologen 'met geld' uitvoeringsgericht	weinig normstelling analytisch projectgericht	natuurbeleidsplan (optioneel), regeling beheersovereenkomsten

Het geschetste beeld van de waterbeheerder, hoe karikaturaal ook, heeft ons geholpen om te bepalen welke teksten die we onder de noemer 'waterbewustzijn' verzamelden het meest relevant zouden zijn. Naast technische expertise zal kennis over de maatschappelijke kant van waterproblemen in toenemende mate nodig worden. Hoe denken (groepen) burgers over het waterbeheer, hoe belangrijk is het voor hen en wat is dan belangrijk voor hen? Zijn deze processen te beïnvloeden op een bepaalde wijze en zo ja, wat is de rol van communicatie daarin? Als ik communiceer over 'waterproblemen', in welke context vertel ik dan mijn verhaal?

In blok I van deze reader presenteren we teksten die iets zeggen over het waterbewustzijn van de bevolking in z'n algemeenheid. Naast kennis over projectmanagement zal kennis over strategische beleidsprocessen gewenst zijn. Hoe komen bepaalde problemen op de politieke agenda en hoe hou ik ze daar? Hoe bevorder ik dat het waterbelang ook in de besluitvorming over een ruimtelijk plan of in algemene processen van visievorming de aandacht krijgt die het verdient? In blok II vindt u een aantal teksten die iets zeggen over de rol van waterbewustzijn in het bestuurlijke proces.

1.1.5 De selectie van de teksten

De hier opgenomen teksten vormen slechts een kleine selectie van de ongeveer 450 teksten die door de samenstellers beoordeeld zijn op hun relevantie (zie voor de uitgebreide lijst van teksten deel II van deze publicatie, de bibliografie). In de fase van het verzamelen en voorselecteren van teksten hebben drie student-assistenten van de Vrije Universiteit, te weten Maria van Tilburg, Jan Heijns en Lisenka Beetstra een belangrijke rol gespeeld. De samenstellers zijn hen zeer erkentelijk, net als Paula van Asperen van het IVM, die de lay out en opmaak van deze reader tot in de puntjes verzorgde.

De 50 meest relevante teksten zijn voorgelegd aan drie leden van de begeleidingscommissie van het project 'Sociaal-culturele aspecten van waterbewustzijn', te weten Aline Arends (RIKZ), Ad Dijkstra en Hans van

Twuiver (beiden van het RIZA). Zij dachten vooral mee over de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van de teksten voor de beoogde doelgroep. Wij zijn hen zeer dankbaar.

De opzet van de reader is zodanig dat er op twee verschillende manieren van gebruik gemaakt kan worden. De eerste manier is het snel doorbladeren van de reader. Om de lezer die op dergelijke wijze te werk wil gaan van dienst te zijn is vóór elke tekst een korte aanduiding opgenomen van het soort vragen dat in de tekst aan de orde komt. De bladeraar kan dan snel beoordelen of betreffende tekst aansluit bij de kennisbehoefte die op dat moment aanwezig is. De tweede manier van lezen is een meer systematische en geduldige. De lezer die zich eerst een beeld wil vormen van de inhoud van de reader en de gedachten erachter, kan met de langere inleidingen op de teksten beginnen die in de volgende paragrafen volgen. Allereerst worden de teksten uit blok I ingeleid – teksten die iets zeggen over het waterbewustzijn van gewone burgers – en vervolgens de teksten uit blok II – de teksten over de rol van waterbewustzijn in het bestuurlijke proces.

1.2 Water, waterbewustzijn en leefomgeving: de teksten van blok

1.2.1 Inleiding

Wie zich afvraagt wat waterbewustzijn is, kan op verschillende manieren gaan zoeken. We kunnen bijvoorbeeld kijken wat er op het vakgebied van de psychologie over bewustzijn wordt gezegd. Dat is relatief eenvoudig. Bewustzijn is een helder en duidelijk besef van het bestaan van iets. Het begrip wordt onder andere gebruikt voor de beginfase van een beslissingsproces. Dat is de fase van het probleembesef, waarbij de persoon zich eerst een globale opvatting van een probleem vormt voordat hij of zij zich erin verdiept en een oplossing gaat zoeken. Het is een besef van kansen en bedreigingen. In de latere fasen van een beslissingsproces wordt het begrip ook gebruikt, bijvoorbeeld om aan te geven dat een kwaliteitsbewuste koper bij de aanschaf van een product rekening houdt met de kwaliteit ervan. Dan is het een besef van belangrijke beslisriteria.

Toegesplitst op water kan het begrip bewustzijn dus ten minste op twee manieren worden opgevat:

- als besef van de met water samenhangende kansen of bedreigingen die de persoon aanleiding geven om een beslissing te nemen, en
- als besef dat de met water samenhangende gevolgen van een beslissing een zwaarwegend criterium moeten vormen (ongeacht de aanleiding voor de beslissing).

Typerend voor deze analytische benadering is dat open wordt gelaten om wat voor beslissingen het gaat. Gaat het om iemand die van plan is een woonboot aan te schaffen of de tuin wil gaan besproeien of op het punt staat een stem uit te brengen bij de verkiezingen? Pas wanneer we de concrete details invullen van wat de persoon kent, voelt en wil, begrijpen we iets van zijn of haar waterbewustzijn. Een analytische benadering is wel noodzakelijk maar niet voldoende.

1.2.2 Psychologische en ruimtelijke aspecten

Waterbewustzijn duidt dus op een grote betekenis van water voor het handelen, waarbij die betekenis wordt opgevat in termen van kansen,

bedreigingen, of kwaliteitscriteria. De psychologische processen die hierbij een rol spelen, zijn kennen (cognitie), voelen (affect) en willen (strevings). De drie processen – kennen, voelen en willen – vormen in hun onderlinge samenhang de schakel tussen de omgeving van de persoon, zijn of haar handelen en de feedback die hij of zij krijgt over de gevolgen van dat handelen, zoals natte voeten. Op basis van hun bewustzijn zijn de mensen in staat zich aan hun omgeving aan te passen en krijgen ze inzicht in de kansen en beperkingen die het water in hun omgeving biedt..

Psychologisch gezien zijn er belangrijke verschillen tussen een promotiegericht en een preventiegericht bewustzijn. De een betref promotie van kansen, de ander preventie van bedreigingen. Bij de promotie van kansen gaat het om positieve ontwikkelingen, zoals een veerkrachtig leefgebied voor mens en natuur. Bij de preventie van bedreigingen is de persoon er vooral op gericht negatieve voorvallen, zoals overstromingen, te vermijden. Positief en negatief vormen hier zeker geen spiegelbeelden. Dit is ook sociaal-cultureel en politiek van groot belang. Promotie gaat over idealen, preventie over misstanden. Datgene wat iemand positief of negatief vindt, ligt psychologisch niet vast. Hoewel in het algemeen geldt dat mensen plezier zoeken en pijn vermijden, zijn er in de samenleving specifiekere waarden die aangeven wat bij een keuze het "goede" en het "kwade" alternatief is. Deze sociaal-culturele waarden worden ook aan objecten in de omgeving toegekend. In de loop van de geschiedenis zijn Nederlanders bijvoorbeeld grote waarde gaan hechten aan het onttrekken van land aan water. Tot voor kort vonden veel mensen, bijna zonder erover na te denken, drooglegging van polders en het beheersen van water positief en het niet beheersen ervan negatief.

Zoals uit deze reader zal blijken, krijgen de negatieve kanten de nadruk in sommige delen van de literatuur (over rampen en risico's) en komen de positieve in andere delen naar voren (over water in de natuur en in de stad). Het combineren van beide is relatief nieuw. In ecologisch geïnspireerde literatuur wordt het begrip bewustzijn wel toegelicht met het ideaalbeeld van de aan hun omgeving aangepaste mensen. Dit zijn mensen die (1) zich verbonden voelen met hun leefomgeving, (2) kennis hebben van de hierbij horende ecologische componenten en processen, en (3) uit eigen beweging geneigd zijn om daar op een respectvolle wijze mee om te gaan. In tegenstelling tot dit ideaalbeeld staat de mening dat velen tegenwoordig niet meer voldoende voeling hebben met de omgeving en wat zich daar afspeelt om er respectvol mee om te kunnen gaan. Dit gebrekkige waterbewustzijn kan verband houden met de sociaal-culturele vorming van deze mensen. Een voorbeeld is dat ze uit een cultuur komen die is afgestemd op een omgeving waarin water veel minder nadrukkelijk aanwezig is, niet alleen fysiek maar ook in de verhalen die de mensen er vertellen.

Lengkeek (**De culturele en emotionele betekenis van water, 2000**) laat in hoofdstuk 2 zien hoe op een verhalende ("narratieve") manier over waterbewustzijn kan worden geschreven. Hij toont tevens aan dat het hier niet zomaar om een individueel psychologisch verschijnsel gaat. Ook het ruimtelijk aspect is van belang en dat dreigen psychologen vaak te vergeten. De manier waarop mensen hun omgeving ervaren, is specifiek voor een bepaalde plaats en tijd. In het artikel van Lengkeek zijn vooral de ruimtelijke aspecten van groot belang. Op ten minste twee punten vormt dit een relevante aanvulling op een zuiver psychologische benadering.

Als sociaal-geograaf weet Lengkeek dat beslissingen over ruimtegebruik mensen vaak aanleiding geven tot zowel samenwerking als competitie. In Nederland sluit samenwerking mooi aan bij het idee van een poldermodel. Competitie tussen groepen of individuen is echter eveneens aan de orde van de

dag. Wat vooral opvalt in de tekst van Lengkeek is hoe mensen claimen dat ze recht hebben op hún manier om water te beleven en te gebruiken. Vanuit ruimtelijk gezichtspunt komt ook naar voren dat mensen hun eigen omgeving anders ervaren dan plaatsen waar ze als bezoeker komen. De kwaliteiten van de eigen omgeving zijn vaak zo vanzelfsprekend dat men er niet bij stil staat. Men beseft ze pas op het moment dat ze bedreigd worden. Hiertegenover staat de onbevangen blik van de toerist die van ver is gekomen om allerlei attracties te bezoeken en die vrij is om in meerdere of mindere mate kritisch naar een gebied te kijken. Tussen bewoner en toerist onderscheidt Lengkeek nog enkele andere categorieën van belangstelling en toewijding die aangeven met welke inzet mensen in hun vrije tijd het water opzoeken. Voor de relatie tussen water en recreatie is dit heel aansprekend weergegeven.

1.2.3 Reacties op bedreigingen en risico's: mogelijke overstromingen

Heeft het zin om meer van waterbewustzijn af te weten? Ja, zouden we kunnen zeggen als het ons inzicht geeft in de manier waarop mensen hun omgeving benaderen. In een lokale gemeenschap kunnen we bijvoorbeeld nagaan hoe verschillende groepen betrokkenen over de mogelijkheid van overstromingen oordelen en in hoeverre ze steun betuigen aan maatregelen die nodig zijn om de veiligheid te bevorderen. Veiligheid kost immers geld en daarmee kunnen ook andere lokale problemen worden aangepakt..

In hoofdstuk 3 laten Nunes Correia, Fordham, da Graca Saraiva en Bernardo **(Flood hazard assessment and management: interface with the public, 1998)** een klassieke manier zien om zo'n onderzoek bij een lokale gemeenschap uit te voeren. De auteurs deden in het kader van het EU-project EUROFLOOD onderzoek naar de publieke perceptie van overstromingen en waterkering in de plaats Setúbal in Portugal. Dit perceptieonderzoek was ingebed in een multidisciplinaire context, waarbij onder andere gebruik werd gemaakt van hydrologische kennis en geografische informatiesystemen (GIS). Met het oog op de publieke participatie bij het waterbeleid werden perceptievragen gesteld aan vier groepen ondervraagden: inwoners, winkeleigenaren (met en zonder overstromingservaring), technici en lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming rondom overstromingsmanagement.

Een belangrijk aandachtspunt bij dit type onderzoek is de opbouw van het vraaggesprek waarbij enerzijds informatie wordt gevraagd (wat ziet men als lokale problemen?) en anderzijds informatie wordt aangeboden (wat denkt men over een specifiek overstromingsprobleem?). De perceptievragen in Setúbal waren voor een deel in algemene zin gericht op de houding van de ondervraagde ten opzichte van de nabije omgeving en zijn of haar mening over de belangrijkste lokale problemen en oplossingen. In het verlengde hiervan kwamen vragen naar kennis van overstromingsrisico's, persoonlijke ervaringen in het recente verleden (de laatste extreme overstroming was in 1983), de mogelijkheid dat dit opnieuw zou gebeuren en eigen activiteiten om de effecten van overstromingsgevaar te beperken. Zo'n opbouw van een vraaggesprek is overal toepasbaar.

In hoeverre perceptieonderzoek belangwekkend is, hangt voor een groot deel af van de groepen waarvan de percepties kunnen worden vergeleken. In de Portugese studie bleken alle vier groepen zich bewust van de overstromings-situatie in Setúbal. De ondervraagden konden de overstromingssituaties correct beschrijven en de oorzaken lokaliseren en identificeren. Wel hadden de inwoners en winkeleigenaren een meer optimistische opinie over de waarschijnlijkheid van een nieuwe overstroming dan de technici en lokale autoriteiten. De inwoners zagen de omgeving vaak als veiliger dan deze volgens deskundigen is. De lokale autoriteiten marginaliseerden de ernst van het risico en dus ook de behoefte aan oplossingen/maatregelen. De technici

vielen op omdat zij de meest omvattende visie op de oorzaken van overstromingen hadden.

1.2.4 Reacties op bedreigingen en risico's: ervaren overstromingen

Bij het idee van waterbewustzijn nemen we vaak aan dat mensen het water in hun omgeving heel anders zullen ervaren wanneer ze eenmaal een overstroming of een evacuatie hebben meegemaakt. Sinds het midden van de jaren negentig is dit laatste in Nederland weer een aantal keren voorgekomen. Voor de overheid was dat aanleiding om na afloop van de calamiteiten in Limburg en Gelderland een onderzoek naar de ervaringen van bewoners te laten uitvoeren door het Crisis Onderzoek Team. Van Duin, Bezuven, Rosenthal en Baard schreven een rapport, waarvan een deel van de resultaten in hoofdstuk 4 te vinden is (**Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg, 1995**) Het rapport bevestigt dat mensen meer besef hebben van een risico wanneer ze eenmaal een overstroming of een evacuatie hebben meegemaakt. Dit onderzoek met vragen naar bijvoorbeeld de tevredenheid over het moment van alarmering is in eerste instantie van belang voor de nazorg bij een crisis. Er kunnen ook lessen uit worden getrokken voor de aanpak van nieuwe crisissituaties. In kwetsbare gebieden zullen zowel de bewoners als de verantwoordelijke instanties moeten leren hoe crisissituaties kunnen worden voorkomen.

Dit type onderzoek is tevens van belang om aan de verantwoordelijke instanties te laten zien dat er tussen de mensen die in een gebied wonen nogal wat sociaal-culturele en psychologische verschillen zijn. Bij een dreigende crisis worden die verschillen door overheden vaak onderschat. Voor de verhouding tussen zelfredzaamheid en overheidszorg is dit evenwel een belangrijk punt. Hier geldt onder andere het probleem dat het moeilijk is een waarschuwingsboodschap zo te formuleren dat een groot deel van de mensen op de gewenste manier reageert. Het probleem met het waarschuwen van de bevolking is drieledig:

- mensen hebben uiteenlopende voorkeuren voor de mate van risico die ze op het gebied van hun gezondheid en veiligheid willen lopen.
- ze vertonen ook uiteenlopende emotionele reacties op een waarschuwing, waarbij sommigen paniekerig reageren en anderen afwerend of onverschillig.
- een waarschuwingsboodschap kan door spaarzaam gekozen bewoordingen gemakkelijk misverstanden oproepen over wat er precies wordt bedoeld.

Vanwege dit soort problemen wordt bij waarschuwingen tegenwoordig steeds vaker een aanpak gekozen die erop is gericht dat mensen de betekenis van vaste symbolen en signaalwoorden gaan leren, zoals er ook standaardtermen zijn voor de kracht van stormen of aardbevingen. In voorkomende gevallen dient een overheid die de bevolking wil waarschuwen te zorgen voor terugkoppeling om vast te stellen of (a) de boodschap is ontvangen, (b) de aanbevelingen worden opgevolgd, en (c) aanvullende informatie nodig is (vanwege veranderende omstandigheden).

1.2.5 Reacties op bedreigingen en risico's: veranderingen in de veiligheidscultuur

Leven met water brengt risico's met zich mee. Hoewel er nogal eens over risicoperceptie wordt gesproken, zijn risico's geen op zichzelf staande verschijnselen waarvan we kunnen nagaan hoe mensen die "zien." Dat zou een te enge benadering van het onderwerp risico inhouden. In plaats daarvan moeten we kijken naar de twee pijlers van het risicobegrip. De eerste pijler is dat we bij een risico mogelijk iets waardevols verliezen door dat er – onbedoeld

– dingen mis gaan. Gebeurtenissen die onvermijdelijk tot verlies leiden, zoals slijtage, vormen per definitie geen risico. De tweede peiler van het risicobegrip is dat we voordelen verwachten zolang het niet mis gaat. Als de beslissing om iets te doen geen enkel voordeel zou opleveren, is er namelijk ook geen reden om het daaraan verbonden risico te nemen. Hoewel het begrip risico op diverse vakgebieden anders wordt omschreven, is de mogelijkheid van waardeverlies doordat iets mis gaat de kern waar het om draait..

In dit verband moeten we ook de culturele inbedding van risico's benadrukken. In de cultuur waarin mensen opgroeien, leren ze wat veilig en onveilig is en hoe ze daarmee om moeten gaan. Dit komt onder andere naar voren bij een opvoeding die erop is gericht dat kinderen de wereld met een zeker vertrouwen tegemoet treden. En, om een geheel ander voorbeeld te noemen, het geldt ook bij de opleiding van werknemers die in hun bedrijf zorgvuldig met gevaarlijke stoffen moeten leren werken. De gezinscultuur en de bedrijfscultuur laten in een toegespitste vorm zien hoe kinderen en volwassenen met risico leren omgaan. Wat van hen gevraagd wordt is niet louter een kwestie van regels navolgen; ze moeten ook een zeker inzicht krijgen in wat er mis kan gaan.

Door vernieuwing van het waterbeleid, onder andere bij het streven naar dynamisch kustbeheer, wordt tot op zekere hoogte een nieuwe cultuur ingevoerd. In samenhang hiermee zullen mensen andere dingen moeten leren over wat veilig of onveilig is, en wat er mis kan gaan. Over de manier waarop kustbewoners dit leerproces ervaren kunnen we meer te weten komen uit het kwalitatief onderzoek van Van den Berg, Jacobs en Langers, waarvan de resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 5 (**Beleving kustveiligheid, 2002**). De resultaten zijn gebaseerd op open interviews in het jaar 2000 met twaalf kustbewoners uit zes kustplaatsen (Westkapelle, Burgh-Haamstede, Kijkduin, Bergen aan Zee, Harlingen en Hollum) ter voorbereiding van verder onderzoek. De interviews geven een indicatie van het beeld dat kustbewoners thans hebben van ontwikkelingen die de kustveiligheid beïnvloeden, zoals zeespiegelstijging en bodemdaling. Ook blijkt in hoeverre de bewoners menen dat waardevolle aspecten van de huidige situatie, zoals landschappelijke schoonheid, beïnvloed worden door maatregelen voor kustveiligheid, namelijk dijken ophogen, zand suppleren, eilanden aanleggen of groter risico accepteren.

Dit type onderzoek naar risico's op lokaal niveau onderstreept nog eens dat mensen niet aan de kust gaan wonen vanwege het risico, maar dat er positieve redenen zijn om zich daar te vestigen. Hoewel de kustbewoners zich wellicht positiever over hun omgeving uitlaten dan bewoners van andere gebieden, geldt vrij algemeen dat mensen niet gauw vanwege een omgevingsrisico verhuizen. Dat geldt bij geluidhinder, geurhinder en ook bij wateroverlast.

1.2.6 Reacties op kansen en idealen: water in natuurlijke omgeving

Het vermijden van misstanden, zoals rampen en risico's, is psychologisch iets anders dan het streven naar een ideaal. Negatieve gevoelens, zoals de vrees voor een bepaald gevaar, kunnen een persoon snel mobiliseren en tot actie aanzetten, maar zijn naar hun aard onprettig. Wanneer de situatie het toelaat zetten de meeste mensen zulke gevoelens het liefst zo snel mogelijk weer uit hun hoofd. Voelen mensen zich daarentegen van jongs af aangesproken door een ideaal en kunnen ze zich met een bijbehorende groep andere mensen identificeren, dan kan dat voor lange tijd hun gedrag bepalen.

Natuurlijkhebbers zijn hiervan een bekend voorbeeld. Waarschijnlijk dragen alle mensen de natuurervaringen uit hun jeugd lang met zich mee en het zou kunnen zijn dat de continuïteit met hun jeugd juist een van de ervaringen is die mensen in de natuur zoeken.

In relatie met water zijn diverse culturele idealen te herkennen. We denken aan:

- de veiligheidscultuur van de dijkversterking,
- de ontginningscultuur met een zichtbare, ordenende invloed van menselijk handelen op de natuur,
- de cultuur van ecologische bewegingen die een veel groter aantal, vaak "wilde", verschijningsvormen van de natuur waarderen, en
- de grachtencultuur van de herenhuizen aan het water.

Afhankelijk van de plaats kan het water dan ook als onderdeel van de natuurlijke omgeving worden benaderd of als onderdeel van de stad.

In het onderzoek van Maters dat centraal staat in hoofdstuk 6 (**De beleving van water door inwoners van Gennep, 2000**), lag het accent op water in een natuurlijke omgeving. Zoals bekend, zijn de afgelopen eeuwen belangrijke veranderingen opgetreden in de houding van de mensen tegenover de natuur, waardoor die nu veel meer dan vroeger wordt gezien als bron van schoonheid, gezondheid en inspiratie. Dit is evenwel afhankelijk van de plaats. Toen de mensen in de 18e eeuw bijvoorbeeld waarde gingen hechten aan "wilde natuur" was dat niet zomaar ergens in een regio, maar hadden ze redenen om die natuur op een bepaalde plaats te willen. Daarom moeten we er rekening mee houden dat mensen een natuurplan dat ze in principe mooi vinden, toch voor hun eigen omgeving minder geslaagd kunnen achten.

De tekst van dit hoofdstuk is niet gekozen omdat de inwoners van Gennep zo'n bijzondere beleving zouden hebben. Het aardige van het onderzoek is dat Maters wilde nagaan hoe oordelen over watertypen en natuur aan elkaar gerelateerd zijn. Hiervoor gebruikte zij een indeling van zogenoemde grondhoudingen van mensen ten opzichte van de natuur. Hoewel het begrip houding (attitude) vaak in de psychologie wordt gebruikt, hebben deze grondhoudingen een filosofische achtergrond. Zo'n filosofische grondhouding is dan ook niet rechtstreeks in verband te brengen met de houding van mensen bij alledaagse kwesties zoals het gebruik van schoonmaakmiddelen die tot diffuse waterverontreiniging kunnen leiden. Het zijn meer logisch opgebouwde abstracties dan concrete kenmerken van iemands gedrag.

1.2.7 Reacties op kansen en idealen: water in de stad

Schilderijen van bijvoorbeeld een stad die oprijst uit het water of van dikbuikige schepen die laten zien hoe de kracht van water ondergeschikt is gemaakt aan handelsdoeleinden, illustreren de rijkdommen van Nederland in de 17e eeuw. In termen van filosofische grondhoudingen geven zulke schilderijen uitdrukking aan de houding van de mens als heerser (die ernaar streeft om de natuur tot ontwikkeling te brengen ten behoeve van menselijk nut) of als rentmeester (die de natuur beheert namens God). Daarentegen past het beeld van de uit het water oprijzende stad minder bij de grondhouding van de mens als partner (die met de natuur samenwerkt op basis van gelijkwaardigheid) of als participant (die de natuur beschouwt als een geheel waarvan hij deel uitmaakt, zowel biologisch als spiritueel). Tegenwoordig is de beleving van natuur en water in de stad evenwel minder eenzijdig dan de oude schilderijen suggereren.

In hoofdstuk 7 gaat het om water in de stad, in het bijzonder het waterrijke Amsterdam. Cusell, Van Dijk en Van Noort schreven hierover zowel een rapport als een artikel (**Wat vinden Amsterdammers van het water in hun stad? 1999**). Expliciet komt hier het idee naar voren dat de Amsterdammer een steeds belangrijkere rol krijgt in het waterbeheer, als gebruiker, vervuiler, burger die beleid beïnvloedt en betaler. Het grachtenwater vormde lange tijd een illustratie van de stelling dat er voor de meeste mensen vele waters zijn waarbij het van de plaats en de omstandigheden afhangt of dat water positieve, negatieve of neutrale betekenissen krijgt. En voor het grachtenwater was die betekenis negatief vanwege de bijna spreekwoordelijke vervuiling.

Inmiddels menen de bewoners dat er enige verbetering is. Dat is bijzonder omdat mensen in de stad niet altijd zoveel mogelijkheden hebben om het water op een positieve manier te leren kennen.

1.2.8 Werken met waterbewustzijn: noodoverloopgebieden

De relaties van water met landschapsbeleving, natuurbeleving en vrijetijdsbesteding die in de vorige paragrafen aan de orde kwamen, zijn niet meer dan voorbeelden. Ze laten zien hoe water verbonden is met uiteenlopende waarden en voorkeuren. Bij ruimtelijke projecten met een planningshorizon die meer dan één generatie (20 jaar) bestrijkt, moet expliciet worden gekeken naar de sociaal-culturele doorwerking op korte en op lange termijn. Het is mogelijk dat een project aanvankelijk een grote onvrede oproept en dat de waarde ervan pas na verloop van tijd wordt geapprecieerd. Dit onderwerp wordt in de literatuur echter weinig belicht.

Hoofdstuk 8 is ontleend aan een rapport van Slootweg en Van Schooten over noodoverloopgebieden (**Sociaal-maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden, 2002**). Het rapport is gebaseerd op een literatuurstudie die is uitgevoerd in opdracht van de Commissie Noodoverloopgebieden (Commissie Luteijn). Het hoofdstuk laat zien hoe op basis van diverse onderzoeken naar beleving van de leefomgeving een beeld kan worden geschetst van

- de gevolgen van het aanwijzen van een gebied als noodoverloopgebied,
- de gevolgen die fysieke ingrepen kunnen hebben, en
- de gevolgen van een daadwerkelijke overstroming.

Het bijzondere van het hoofdstuk is dat de auteurs het aandurven om gegevens uit verschillende onderzoeken te combineren om inzicht te krijgen in een probleem, de maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden, waar nog geen ervaring mee is. Op het gebied van de sociale wetenschappen, waar men toch al voorzichtig is met generaliserende uitspraken, is deze aanpak ongebruikelijk en gewaagd. Overigens tekenen de auteurs aan dat dit rapport slechts het begin is van een proces waarin communicatie met en betrokkenheid van burgers en bedrijven een grote rol zullen spelen, naast de inbreng van technische en sociaal-wetenschappelijke deskundigen.

1.3 Bestuurlijke aspecten van waterbewustzijn: blok II

1.3.1 Inleiding

De teksten in het tweede blok van de syllabus hebben betrekking op de bestuurlijke kant van waterbewustzijn. Het gaat dan om vragen als: staan waterproblemen hoog op de maatschappelijke en bestuurlijke agenda of niet? Hoe kan een waterbeheerder die bepaalde doelen wil bereiken de medewerking krijgen van andere partijen die hij nodig heeft?

We gebruiken hier het zogenaamde fasemodel van beleid om een zekere orde te scheppen in de geselecteerde teksten. Dat fasemodel gaat ervan uit dat er een analytisch onderscheid is tussen de volgende stappen:

1. Agendavorming en probleemdefiniëring
2. Beleidsvoorbereiding
3. Beleidsvaststelling
4. Beleidsuitvoering
5. Beleidsdoorwerking
6. Beleidsevaluatie
7. Beleidsbeëindiging

Hoewel over bijna elke fase in het beleidsproces wel een aardige tekst te vinden is, hebben we gemeend dat vooral teksten die betrekking hebben op de eerste vijf stappen in het proces van belang zijn. Het gaat dan dus om de manier waarop waterproblemen als probleem gedefinieerd raken tot en met de uitvoering en doorwerking van het beleid dat in reactie op de problemen gemaakt wordt.

Over de eerste vijf fasen in het beleidsproces is zeer veel wetenswaardigs te melden en elke keuze voor bepaalde teksten heeft dan ook een sterk willekeurig karakter omdat vele aspecten van het beleidsproces onderbelicht blijven. De hier gepresenteerde teksten benadrukken dat het huidige waterbeheer in velerlei opzichten een breuk met de vroegere beleidsagenda inhoudt. Het waterbeheer zelf is grondig veranderd en dat is een erg belangrijke achtergrond bij elke beschouwing over waterbewustzijn in de bestuurlijke arena. Hoe werd vroeger tegen waterproblemen aangekeken en welke prioriteiten golden toen? Wat staat tegenwoordig hoog op de agenda? In algemene zin betekent de veranderde beleidsagenda van het waterbeheer dat waterbeheerders niet meer binnen hun eigen gesloten wereld kunnen blijven opereren, maar dat ze actief de interactie moeten opzoeken met andere overheden, met bepaalde 'klanten' van het waterbeheer, maar ook met doorsnee burgers. Wat weet een doorsnee burger eigenlijk van het waterbeheer? Wat is het denkkader van een boer die met veranderende prioriteiten van de waterbeheerder geconfronteerd wordt? Het verwerven van 'draagvlak', is dat eigenlijk een nastrevenswaardig iets en hoe doe je dat dan?

1.3.2 Agendavorming en probleemdefiniëring: inleiding

Als we bestuurskundige literatuur over agendavorming (agenda betekent 'de zaken die gedaan moeten worden') bestuderen, dan valt op dat het bestuurlijke systeem vooral gezien wordt als mechanisme dat (collectieve) problemen moet oplossen. Dat betekent dat we er weinig uit kunnen leren over het waterbewustzijn van bestuurders, maar wel iets over de manier waarop het 'waterprobleembewustzijn' van bestuurders tot stand komt.

Dat waterprobleembewustzijn ontstaat in een complexe interactie tussen maatschappij en politiek systeem, waarbij sprake is van wederzijdse beïnvloeding. Meestal wordt een onderscheid gemaakt tussen de maatschappelijke en de politieke agenda. Als een probleem hoog op de maatschappelijke agenda staat heeft het een grote kans om op de politieke agenda te komen, maar het hoeft niet. Anderzijds komen sommige kwesties op de politieke agenda zonder op de maatschappelijke agenda te hebben gestaan.

In (1984) ontwikkelde de Amerikaan John Kingdon een model van agendavorming dat veel weerklank gevonden heeft. Het model heet toepasselijk genoeg het 'stromenmodel'. De basisveronderstelling achter dit model is dat de agendering van problemen en de vorming van beleid via drie relatief los van elkaar staande 'stromen' verloopt. Deze stromen zijn de probleem-, de oplossingen- en de politieke stroom.

De probleemstroom is de voortdurende toevloed aan problemen die aan de overheid voorgelegd worden. De oplossingenstroom is een 'oersoep' van beleidsvoorstellen en ideeën over oplossingen die in het beleidssysteem circuleren. De politieke stroom betreft de nationale of internationale stemming, die bijvoorbeeld tot uiting komt in verkiezingen. Er zijn volgens Kingdon diverse routes waarlangs problemen aan de personen die werkzaam zijn bij de overheid voorgelegd kunnen worden. De eerste noemt hij 'indicatoren' dat wil zeggen objectieve metingen over de toestand in een bepaalde beleidssector. De tweede is het optreden van rampen of incidenten en de derde is de feedback die vaak in het tot dan toe gevoerde beleid zit. Kingdon geeft aan dat 'meetbare'

problemen eerder gesignaleerd worden dan 'onmeetbare' problemen, wat het belang aangeeft van een set heldere indicatoren. Kingdon geeft ook aan dat incidenten weliswaar een extra push kunnen geven bij het onder de aandacht brengen van problemen, maar dat na een specifiek incident wel aangetoond moet worden dat het incident onderdeel is van een structureel probleem (mensen geloven dat eerder als het incident zich herhaalt). Het incident wordt dan een symbool voor het probleem (zoals 'Lekkerkerk' voor bodemverontreiniging, of '1953' voor overstromingsgevaar). Dergelijke symbolen zijn belangrijk bij het overbrengen van de problematiek en leiden er soms toe dat besluitvormingsprocessen in een bepaald licht gezien worden. In de bestuurskunde wordt dit 'framing' genoemd, een fenomeen wordt relatief negatief over wordt gedacht omdat het alternatieve visies wegdrukt.

De oplossingenstroom bestaat uit wetsvoorstellen, toespraken, (wetenschappelijke) publicaties en sprekers. Deze ideeën circuleren soms al jaren voordat er iets mee gedaan wordt. Zogenaamde 'beleidsondernemers', dat wil zeggen mensen die geloven in bepaalde oplossingen moeten er veel tijd en energie in steken en moeten de beleidsgemeenschap klaarmaken, ontvankelijk maken voor de oplossingen. Dat is volgens Kingdon vooral een proces van overtuigen en argumentatie. Ideeën voor oplossingen moeten om serieus genomen te worden volgens Kingdon voldoen aan drie criteria: ze moeten technisch haalbaar zijn, ze moeten passen bij de 'nationale stemming' en ze moeten passen binnen de dominante waarden van een samenleving.

De politieke stroom bestaat uit de al genoemde 'nationale stemming', veranderingen in regering of bureaucratie en acties van belangengroepen. Regeringen hebben vaak een bepaalde 'meta-agenda', dat wil zeggen een cruciaal probleem dat ze graag willen oplossen (bijvoorbeeld werk, werk, werk). Regeringswissels bieden, als ze een verschuiving geven in de agenda, daarom vaak een kans aan probleem-oplossingscombinaties die al een tijdje in de wachtkamer zitten. Soms wordt de presentatie van dergelijke combinaties ook enigszins veranderd om beter te passen bij de agenda van de nieuwe regering. Het huidige dominante thema van veiligheid werkt als zodanig. Kingdon wijst er echter op dat draagvlak in de politieke stroom op een andere manier ontstaat dan in de oplossingenstroom. De oplossingenstroom is een proces dat zich meer in de sfeer van de bureaucratie en de wetenschap afspeelt en waarin argumentaties een grote rol spelen. Zonder het belang van argumentaties weg te wuiven zegt Kingdon dat de politieke stroom vooral draait op ruilen en compromisvorming. Dit wijst er in concreto op dat politieke steun voor de nieuwe wateragenda alleen verkregen wordt als er samengewerkt wordt met andere sectoren (ruimtelijke ordening, milieu, landbouw). Acties van belangengroepen kunnen uiteraard ook bijdragen aan de richting van de politieke stroom, alhoewel Kingdon concludeert dat zij minder belangrijk zijn dan gekozen politici.

1.3.3 Agendavorming en probleemdefiniëring: water in de Nederlandse politiek

In hoofdstuk 9 behandelt Flamelink (**Droogmakerijen en watergrillen, honderd jaar water in de politiek, 2003**) vooral de manier waarop waterproblemen in Nederland op de politiek agenda terecht gekomen zijn. Een analyse van hetgeen er door de jaren heen in de verkiezingsprogramma's over waterproblemen heeft gestaan leert dat water voor de meeste politiek partijen geen prangend probleem was. Slechts crisissituaties als de ramp van 1953 werken door in de verkiezingsprogramma's maar dan nog op bescheiden wijze. Het lijkt eerder zo dat de 'wateragenda' volgend is geweest op bredere maatschappelijke doelstellingen. Die betroffen na de Tweede Wereldoorlog vooral het verhogen van de landbouwproductie. In de jaren zeventig waren

politiek partijen bezorgd over milieukwesties en de milieugevolgen van de deltawerken kwamen hierdoor 'in the picture'.

1.3.4 Agendavorming en probleemdefiniëring: beleidsmakers versus burgerij

Zoals gesteld vindt probleemdefiniëring en agendavorming plaats in een interactie tussen het politieke systeem en de rest van de samenleving. Van Rooy (**Mens en water**) schetst in hoofdstuk 10 op basis van tien bronnen hoe burgers in Nederland water beleven⁴. Van Rooy houdt de waterbeheerders, die hij kenschetst als 'een sterk technisch georiënteerd netwerk dat wordt aangestuurd door een relatief sterk juridisch geschoolde top' een spiegel voor. Telkens komt een aantal 'kernpunten van burgers' terug en daarna een stel 'leerpunten' voor bestuurders, waarmee de waterbeheerders bedoeld worden. De tekst van Van Rooy is uiteindelijk bedoeld om lacunes in de huidige (wetenschappelijke) kennis over het waterbeheer te signaleren.

Maar daarnaast wordt er een aantal aardige conclusies getrokken die relevant zijn vanuit het oogpunt van waterbewustzijn (over een aantal ervan valt wellicht nog te discussiëren trouwens). Voor wat betreft het bewustzijn dat burgers hebben van het waterbeheer concludeert Van Rooy onder andere dat burgers relatief weinig vernemen van de waterbeheerders en zijn daarom des te verbaasder als er vanuit het perspectief van waterbeheer het nodige van ze gevraagd wordt. De verwachting is dat waterbeheerders problemen in alle rust oplossen, liefst op technische wijze. Het geloof in het technische kunnen van waterbeheerders is enorm. Verder zou er volgens Van Rooy in Nederland geen traditie zijn van een democratische discussie over het waterbeheer:

'Waterbeheer is voor Nederland zo essentieel dat in het verleden is gekozen het grotendeels buiten algemeen democratische besluitvorming te houden'. Het ontbreken van een traditie in dit verband leidt tot verwarring wanneer er nu wel politieke discussie ontstaat over het waterbeheer. Om hiermee om te gaan zouden waterbeheerders onder andere meer aan interactieve planvorming moeten gaan doen.

1.3.5 Beleidsvoorbereiding en vaststelling: inleiding

Beleidsvoorbereiding vindt feitelijk plaats in de oplossingenstroom. Juist vanwege de relatief grote omvang van het ambtelijk apparaat spelen ambtenaren een grote rol in het bedenken van beleid. Vaak gaat dat in overleg met inhoudelijk deskundigen die veelal een bepaalde oplossingsrichting voorstaan. Beleidsvaststelling komt echter pas tot stand wanneer een bepaalde oplossing gekoppeld wordt aan een bepaald probleem en er politieke steun ontstaat voor die specifieke koppeling. In de woorden van Kingdon gaat er dan een 'policy window' open. Dergelijke 'ramen' ontstaan in de ogen van Kingdon vooral wanneer er problemen ontstaan die niet ontweken kunnen worden (bijvoorbeeld omdat het probleem volgens de kiezers het allerbelangrijkste maatschappelijke probleem van dat moment is) en/of wanneer er omslagen in de politieke stroom optreden.

Een voorbeeld van een geslaagde koppeling is de afsluiting en inpoldering van de Zuiderzee. Uit historische publicaties blijkt hoezeer de Zuiderzeevereniging heeft geprobeerd de inpoldering van de Zuiderzee als oplossing te presenteren. In eerste instantie werd de vereniging door de Rijkswaterstaat weggehoond omdat de 'oplossing' technisch niet haalbaar zou zijn. Pas toen Lely een technisch meer geloofwaardig plan wist te bedenken werd inpoldering als technische optie serieus genomen. In de loop der tijden is inpoldering door

⁴ Enkele van deze bronnen (de teksten van Maters en Lijklema) komen elders in deze reader nog uitgebreid aan de orde).

voorstanders als oplossing gepresenteerd voor een serie van problemen, waaronder veiligheid, voedselproductie, huisvesting en ruimte voor de luchtvaart. Inpoldering als oplossing voor de eerste twee problemen slaagde pas toen zelfvoorziening in de voedselproductie een item werd als gevolg van de eerste wereldoorlog en er een grote overstroming optrad. Tegenstanders van de inpoldering, waaronder de vissers, konden toen geen vuist meer maken en werden in de hoek gezet als een relatief achtergebleven bedrijfstak (politieke stroom). De koppeling aan 'ruimte voor de luchtvaart' (tweede nationale luchthaven) mislukte. Tegenstanders van de luchthaven gingen zich met de inpoldering bemoeien en speelden een belangrijke rol in de vertraging en uiteindelijke stopzetting van de aanleg van de Markerwaard.

1.3.6 Beleidsvoorbereiding en vaststelling: vooruitblik in de 21^{ste} eeuw

Van Rooy en **Sterrenberg (Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken, 2000)** schetsen in hoofdstuk 11 een beeld van de beleidsvoorbereiding die de waterbeheerders in de komende jaren te wachten staat. Ze denken vooruit naar 2030 en schetsen een eindbeeld van de manier waarop het waterbeheer op dat moment idealiter gekenmerkt zou kunnen worden. Volgens de auteur is het zaak de langjarige cultuur van het waterbeheer (die overigens uniformer wordt voorgesteld dan hij daadwerkelijk geweest is) om te buigen in de richting van 'duurzaam waterbeheer'. Hiervoor zijn 'bezinning, bewustwording en samenwerking' nodig. De Europese Kaderrichtlijn Water zal een belangrijke stap in dit proces zijn. De in het kader van deze richtlijn op te stellen stroomgebiedsvisies kunnen het kanaal worden waarlangs allerlei verschillende planfiguren in elkaar geschoven gaan worden. Ook in de zogenaamde waterketen zijn sterke veranderingen te voorzien, vooral wanneer privatisering en schaalvergroting doorgaan. Uit deze tekst wordt al duidelijk dat de nieuwe agenda van het waterbeheer veel samenwerking gaat vergen, maar ook reflectie op de eigen inzet.

1.3.7 Beleidsvoorbereiding en vaststelling: de rol van 'beelden'

Jacobs en Van der Molen (**Beelden van waternatuur, 2002**) behandelen in hoofdstuk 12 de kwestie van de manier waarop ambtenaren die bij Rijkswaterstaat werken omgaan met enkele issues in de beleidsvoorbereiding. Volgens hen speelt het beeld van de waternatuur dat Rijkswaterstaters hebben een rol bij de beleidskeuzes die zij maken. Een waternatuurbeeld wordt in de tekst omschreven als een structuur van betekenissen die aan waternatuur toegekend worden. Het gaat dan om drie vragen: wat beschouwt men als natuur en wat niet, wat vindt men dat de mens moet doen of laten met betrekking tot de natuur en ten derde wat men waardeert aan natuur. Er blijken ongeveer vijf natuurbeelden te leven onder rijkswaterstaatmedewerkers, variërend op een schaal die loopt van geheel niet door mensen beïnvloed naar wel door mensen beïnvloed.

Een opvallende conclusie is dat de mensen die verder weg staan van de werkvloer (beleidsmakers) en mensen met een hogere opleiding vaker een beeld van de natuur hebben waarin de mens een geringe invloed heeft. Dergelijke beelden bleken uit te maken in die zin dat 'aanhangers' van de diverse natuurbeelden andere keuzes maken bij vraagstukken die voor het waterbeheer relevant zijn. De auteurs concluderen dat hiermee rekening gehouden kan worden in de communicatie en opzet van waterprojecten. Projecten die uit een meer extreem waternatuurbeeld voortvloeien zullen in de praktijk waarschijnlijk minder enthousiast ontvangen worden, wat in potentie een belangrijke les in het koppelen van oplossingen, problemen en politieke stroom. De auteurs relativeren het belang van waternatuurbeelden door erop te

wijzen dat in besluitvormingssituaties uiteraard ook zaken als bezit meespelen in de beoordeling van plannen.

1.3.8 Beleidsuitvoering en doorwerking: inleiding

Beleidsuitvoering heeft betrekking op het daadwerkelijk in de praktijk brengen van beleidsmaatregelen. Vaak wordt er beleid geformuleerd en aangenomen maar nauwelijks nagedacht over de manier waarop het concreet toegepast kan worden. Dergelijk beleid is niet meer dan symboliek omdat het uiteindelijk niemand raakt of beïnvloedt. Het belang van de beleidsuitvoering kan nauwelijks overschat worden; het is regelmatig aangetoond dat het in de praktijk gebrachte beleid vaak sterk afwijkt van hetgeen de beleidsmakers oorspronkelijk voor ogen stond. Dat is niet noodzakelijkerwijs een slecht fenomeen. Alleen al het feit dat een beleid maatwerk moet zijn om überhaupt geloofwaardig gevonden te worden betekent dat uitvoerders het beleid moeten 'invullen' en moeten communiceren. Pas hierna treedt een proces op dat we doorwerking zouden kunnen noemen: het beleid sorteert een bepaald effect op diegenen waarop het gericht was. In sommige gevallen zullen dat andere overheden zijn (veel 'doorwerkingsliteratuur' gaat over deze soort doorwerking).

1.3.9 Beleidsuitvoering en doorwerking: het koppelen van waterproblemen

Wagemaker en Van Eeten (**Water als ordenend element, 2001**) beschrijven in hoofdstuk 13 de interactie tussen waterbeheerders en andere (overheids)partijen die nodig is geworden in het kader van de nieuwe wateragenda. De auteurs hebben op basis van een aantal praktijkgevallen gekeken naar manieren waarop waterbeheerders kunnen zorgen voor een maximale invloed op ontwikkelingen van het stedelijke gebied. Ze onderscheiden drie soorten besluitvormingsprocessen, te weten locatiekeuzen voor nieuw stedelijk gebied, de daadwerkelijke inrichting van stedelijk gebied en als laatste de herinrichting van bestaand stedelijk gebied. Het 'koppelen' van waterproblemen of waterdoelen aan de problemen en doelen van andere partijen staat hierbij voorop. Het centrale dilemma hierbij is de vraag of de waterbeheerder 'smal' of 'breed' moet denken. Smal denken houdt in dat de waterbeheerder de waterdoelen voorop stelt en weinig flexibel is in het accepteren van afwijkingen. Breed denken houdt in dat de waterbeheerder oog heeft voor meer doelen en bereid is om de waterdoelen op flexibele wijze te bereiken c.q. een andere invulling te geven dan hem eerst voor ogen stond.

1.3.10 Beleidsuitvoering en doorwerking: de stijl van opereren

Dat de keuze tussen beide strategieën een lastige is, blijkt uit de bespreking van de voor- en nadelen in de tekst. 'Smal' denken geeft helderheid aan anderen en maakt het mogelijk te evalueren in hoeverre de inzet van de waterbeheerders geslaagd is. Aan de andere kant kan het verlies groot zijn, zeker in situaties waarin er vanuit het waterbeheer eigenlijk nauwelijks winst te behalen valt. In de locatiekeuze voor stedelijke uitbreiding is het namelijk vaak kiezen tussen een beperkt aantal opties die vaak allen minder goed zijn uit wateroogpunt. Belangrijk is verder dat besluitvorming in ronden verloopt. Het verlies in een bepaalde ronde (bijvoorbeeld de locatiekeuze van stedelijke uitbreiding) wordt soms gecompenseerd door winst in een andere ronde (bijvoorbeeld de inrichting van de uitbreiding). Dergelijk verlies is uiteraard het grootst als de waterbeheerder met een smalle strategie inzet op het strategische niveau. Overall gezien zijn er volgens de auteurs echter aanwijzingen dat een brede strategie beter werkt. Deze conclusie wordt ondersteund door Van Slobbe (**Externe integratie vergt andere stijl van opereren, 2000**) in hoofdstuk 14. Ook hij schetst de noodzaak van externe integratie en interactief werken.

In de beleidsuitvoering treedt de overheid in contact met die groepen die hun gedrag moeten veranderen of wier medewerking wordt gevraagd. Een belangrijke 'doelgroep' in het nieuwe waterbeheer zijn agrariërs. Decennialang hadden zij een bevoorrechte positie in het waterbeheer. Veel maatregelen waren erop gericht om de agrarische productie te stimuleren en vooral de waterschappen waren 'boerenrepublieken' met korte lijnen tussen belanghebbenden en bestuur. Schaalvergroting, veranderende bestuurssamenstellingen en nieuwe doelstellingen voor het waterbeheer hebben de van oudsher intieme band veel losser gemaakt. Voor menig boer zijn waterbeheerders nauwelijks verschillend meer van andere overheden. Dat betekent dan ook dat de interactie tussen waterbeheerders en agrariërs in toenemende mate geplaagd wordt in het licht van eerdere ervaringen met overheidsbeleid.

1.3.11 Beleidsuitvoering en doorwerking; de interactie met boeren

Voor veel boeren zijn die ervaringen uiterst negatief, zoals Aarts en Van Woerkum (**Wat heet natuur? 1994**) laten zien in hoofdstuk 15. Aarts en Van Woerkum analyseren de verhouding tussen 'de' overheid en boeren, waarbij ze opmerken dat boeren vooral de rijksoverheid en de Europese Unie als meest verantwoordelijke overheden zien. Provincies en gemeenten zijn volgens hen aanzienlijk minder invloedrijk (en waterschappen waarschijnlijk ook). Belangrijke conclusie is dat de communicatie tussen overheden en boeren plaats vindt in een sfeer van wantrouwen: strategisch gedrag en tegenwerking overheersen en men ziet de overheid zeker niet als partner. Belangrijke redenen daarvoor lijken te liggen in de sfeer van het cumulatieve effect van het (milieu)beleid. Vooral het voortdurende verscherpen en/of veranderen van voorschriften, waarbij de nadruk ligt op het voorschrijven van middelen en niet op het specificeren van de te halen doelen, wordt als zeer storend ervaren. Daarnaast zijn boeren zich scherp bewust van een gebrekkige coördinatie van het rijksbeleid op verschillende terreinen (vooral natuur en milieu). Wrevel hierover valt ook te verwachten bij de introductie van watermaatregelen, zeker als het waterbeheer vraagt om offers en wanneer de noodzaak en de effectiviteit van maatregelen volgens de boeren niet duidelijk zijn. Het belang van maatwerk en op de lokale situatie toegespitste oplossingen waarbij boeren zo veel mogelijk zijn betrokken wordt beklemtoond. De impliciete boodschap is dat een dergelijke aanpak van de beleidsuitvoering nog niet gemeengoed is.

1.3.12 Beleidsuitvoering en doorwerking; de interactie met de gewone burger

Meer dan vroeger komen waterbeheerders ook veelvuldig in contact met 'gewone' burgers. In dit kader is het ook van gewone burgers belangrijk om te weten vanuit wel denkkader zijn opereren. In hoofdstuk 16 presenteert Lijklema (**Water beheren en communiceren, 2001**) enkele uitkomsten van een grootschalige enquête onder zowel waterschappers als een representatieve steekproef van de Nederlandse bevolking hoe beide groepen denken over het waterbeheer. In het hier opgenomen deel worden de resultaten van de waterschapsenquête naast die van de publieksenquête gezet. Hierbij wordt er geanalyseerd in hoeverre waterschappers een juist beeld hebben van de manier waarop het publiek tegen het waterbeheer aankijkt.

Een aantal zaken valt op: (1) het publiek denkt bij de oorzaken van waterverontreiniging nog minder vaak aan de landbouw dan waterschappers hadden verwacht, (2) het publiek ziet bij het oplossen van waterproblemen een grotere rol voor zichzelf dan waterschappers vermoedden, maar (3) anderzijds geeft het publiek aan dat de bereidheid om mee te betalen aan het waterbeheer ook sterk afhangt van eventuele mogelijkheden om betaling te ontduiken, (4) het publiek ziet in waterverontreiniging in grotere mate dan

waterschappers denken een bedreiging voor de grondwaterkwaliteit, (5) informatie over de belastingen van het waterschap (de besteding daarvan) is van groot belang voor de publieke oordeelsvorming over het werk van waterschappen.

De uitkomsten van de enquête lijken te duiden op een zeker naijleffect van de publieke agenda op de formele agenda. Veel waterschappers zien de waterkwaliteit als sterk verbeterd de laatste twintig jaar; het publiek hangt nog aan oude beelden van sterk verontreinigd oppervlaktewater. Dat de landbouw in belangrijke mate bijdrage aan de verontreiniging van het oppervlaktewater is nog maar in beperkte mate bekend bij het publiek. Ook komt uit de enquête naar voren dat gewone burgers wasmiddelen als een belangrijke eigen bijdrage aan de verontreiniging van het water zien; mogelijk is dit een blijvend effect van de aandacht voor fosfaten in wasmiddelen in de jaren tachtig. Dit een bemoedigende uitkomst zijn: immers als het publiek overtuigt raakt van een probleem, dan blijft daar blijkbaar iets van hangen.

Juist in het kader van de discussie over de interactie met het publiek valt de term 'draagvlak' vaak. In hoofdstuk 17 gaan Geldof, Grin, en Hajer **(Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer, 2000)** hier nader op in. Ze sluiten in hoge mate aan op hetgeen Wagemaaker en Van Eeten schreven over het koppelen van belangen en wat de brede aanpak van waterbeheer genoemd kan worden. Ze pleiten ervoor dat waterbeheerders goed gegrondvest blijven in hun expertise (de kennis van watersystemen) en van andere erkenning van die expertise mogen eisen. Maar vanuit die basis dienen ze verder te kijken dan ze eerst deden: waterbeheerders moeten er niet langer van uit gaan dat het waterbelang iets is dat andere belangen overstijgt en dat vooral in een soort eenrichtingsverkeer verduidelijkt kan worden. De tekst bevat een aantal concrete handvatten voor het organiseren van een brede en wat meer open benadering. Opvallend is de suggestie dat bij het betrekken van burgers of belangengroepen bij de besluitvorming hun representativiteit niet heel belangrijk is. Dit vanwege het feit dat de kwaliteit van de argumentatie telt. Het feit dat er 'inspraak' georganiseerd wordt zonder een vooropgezet plan van aanpak verraste burgers dermate dat velen het bijna niet konden geloven. De ideale frequentie voor contact met een groep burgers over een waterproject ligt rond de eens per twee maanden.

2 De culturele en emotionele betekenis van water

*Lengkeek, J., De culturele en emotionele betekenis van water.
In: Wilt, J.G. de, H. Snijders en F. Duijnhouwer (red.),
Over stromen: kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland.
Den Haag (NRLO), 2000, p. 1-28.*

- Wat is het dat mensen met water hebben?
- Hoe verhoudt de beleving van de één zich tot die van de ander?
- Kijken mensen anders naar hun eigen omgeving dan naar plekken elders?
- Het hierna volgende essay laat zien hoe psychologische en ruimtelijke aspecten van water met elkaar verbonden zijn.

2.1 Inleiding

De Nederlandse bodem daalt en de waterspiegel stijgt. De lager gelegen gedeelten van ons land lopen meer en meer het risico om overstroomd te raken. Dus moet er meer water worden weggepompt. De hoger gelegen gedeelten verdrogen daardoor en de lagere gedeelten zakken verder weg. De rivieren vormen niet meer het laagste punt. Doorgaan met water wegpompen lijkt uiteindelijk geen afdoende oplossing. Er moet daarom iets gebeuren. Meer water in Nederland, voor natuur, voor recreatie, voor een hogere belevingswaarde van de leefomgeving, of tenminste meer water omdat de strijd ertegen niet op de huidige manier is vol te houden.

Nederland verdroogt? Weinig burgers zullen dat beseffen of begrijpen. Nederland ligt grotendeels onder waterspiegel en is toch drijfmat? Gewone burgers, die niets met waterbeheer te maken hebben, zullen meer herkenning voelen bij het volgende beeld. Een groep mensen op een steiger. Natte, glimmende oliepakken, zuidwesters op of capuchons omhoog, druilerige regen. Dat alles vormt de elementen van een foto in het boek 'Het water op; 400 jaar pleziervaart in Nederland'. Het bijschrift van de foto is 'Nederland - Waterland'. Nederland en natheid lijken onverbrekkelijk bij elkaar te horen. Regen van boven, natte voeten onder en af en toe de dreiging dat een deel van het land onder water zal lopen. De Romein Plinius, die over de lage landen schreef, werd er somber van. Hij kon zich goed voorstellen dat de bewoners van de Rijndelta het moeilijk hadden in de mistige en vochtige gebieden en hun onbehagen verdronken in bier. Vooral geen water. Overleven vergde creativiteit. De laaglanders bouwden vlietbergen, terpen en later dijken. De strijd tegen het water en het geleidelijk aan verwerven van nieuw land uit de golven vormen een historisch gegeven dat diep ingewerkt heeft in de Nederlandse culturele identiteit.

Water is niet alleen een vijand geweest, maar ook een bron van welvaart en autonomie geworden. De functies ervan voor visserij, transport en handel hebben Nederland een belangrijke rol gegeven als Europese natie. Als vreemde soldaten de lage landen dreigden te overspoelen, zetten de bewoners grote delen van hun grondgebied weer onder water. En nu? Sinds de tweede helft

van de 20ste eeuw overspoelen toeristen Nederland, op zoek naar water om in te zwemmen, om op te zeilen of op zoek naar overblijfselen van de historie die de bijzondere relatie met het water laten zien. Visserdorpen als Marken en Volendam zijn beeldbepalend geworden voor de toeristische attractiviteit van Nederland, samen met de windmolens, die voor een groot deel werden gebruikt om het water uit het laag gelegen land te pompen. Natuurlijk, ook tulpen, ook kaas.

We moeten kennelijk voor de toekomst op een andere manier met water omgaan. Dan is het van groot belang te weten wat de beleving is van water. Wat Nederlandse burgers vinden van water als aspect van de ruimtelijke omgeving is een belangrijke voorwaarde om tot een ander beleid te kunnen overgaan.

In dit essay wordt de beleving van het water aan de orde gesteld, verbreed tot de culturele en emotionele betekenis van water, en worden daarmee verbonden activiteiten verder verkend. Bovendien wordt nagaan hoe deze betekenis kan worden meegewogen in benaderingen van water als regelsysteem en als economisch of ecologisch systeem.

2.2 Water voor deskundigen en gewone mensen

Omdat water en de Nederlandse cultuur zo met elkaar verknoopt zijn geraakt en deze verbinding zo vanzelfsprekend is geworden, lijkt de betekenis ervan buiten beeld te raken in allerlei hedendaagse discussies van experts op het gebied van waterbeheer en ruimtelijke ordening. Discussies gaan over 'waterhuishouding', watersystemen, verdroging en dreigingen van overstroming, over dijkverzwaring, kosten en baten en over de ecologische functies van water. Pas wanneer actiegroepen te hoop lopen tegen dijkverzwaring, omdat de mooie bochten recht worden getrokken en historische elementen dreigen te verdwijnen, beseffen deskundigen dat er meer aan de hand is. De landschappelijke en culturele neerslag van de wijze waarop Nederland met het water is omgegaan en omgaat is op verschillende, vaak onderling samenhangende manieren van belang. Water is een natuurverschijnsel waartegen strijd werd aangegaan, met allerlei middelen. Maar het is tevens aanleiding tot zeer verscheiden vormen van gebruik. Vooral in de vrije tijd. Men zwemt in water, vaart erop, hengelt eruit, duikt erin, wandelt er langs. De vakantiebestemming wordt vaak gekozen omdat daar water is waarin de kinderen kunnen spelen. De groteren begeven zich in alles wat maar varen wil. Hengelaars zetten zich aan de waterkant. De een met het hoofd vol dromen over de meest wonderbaarlijke visvangst. De ander zit gewoon aan de waterkant en versmelt met de natuur. Gebruik gaat samen met een mate van beleving. Vooral sinds Ruysdael zijn riviergezichten schilderde worden mensen getroffen door het rivierenlandschap. De enkeling ziet, net als de schilder, hoe het licht over het water speelt. De adem stukt daarbij in de keel. Vanaf een boot ontstaat een andersoortige ervaring van het omringende landschap dan vanaf de vaste wal. Het blikveld wordt meer van onderaf gevormd en de wind, de geur van water en waterplanten versterkt de ervaring. De wadvaarders ondergaan het water, waarvan de weidsheid geaccentueerd wordt door silhouetten aan de horizon, en de zich eindeloos herhalende getijdenwisseling, als een beleving waarover nauwelijks doeltreffend in woorden gesproken kan worden. Veel zeggingskracht van de historische relatie tussen land, cultuur en water, bestaat niettemin bij de gratie van de verhalen, die beschikbaar zijn en doorverteld worden. Dichters en schrijvers vertellen de verhalen over het dorp aan de rivier en het wassende water. Over rivieren die

door oneindig laagland stromen. Over de zee, die voort klotst in eindeloze deining. We kunnen ons nog moeilijk losmaken van deze beelden. Schilders legden de ervaringen visueel vast. Gefilmde documentaires en t.v.-debatten zijn moderne varianten op die oude verhalen. Ze inspireren mensen om het allemaal met eigen ogen te gaan zien. Naar Neeltje Jans stromen de bezoekers in groten getale toe om ter plaatse zich in te leven hoe de technologische Titanenstrijd zich heeft voltrokken.

Men gaat dus op uiteenlopende manieren met water om. Er is daarom ook onderlinge strijd tussen mensen, die belang hebben bij water en alles wat met het water te maken heeft. Toegangsrechten, gebruiksrechten, beheersrechten en -plichten vormen de officiële, juridisch tegenhangers van meer emotionele aanspraken van mensen op een plek op of aan het water. Mensen wonen graag aan het water om een eigen claim erop vast te leggen en vast te houden. Ze zijn bereid om daarvoor veel geld in hun woonlocatie te investeren. Bij sportvissers gaat het niet alleen om visrecht, maar ook om het ongestoord kunnen gebruiken van 'hun' stekkie. Die plek heeft een sterk emotionele waarde voor hen. Kanoërs houden hun favoriete vaargebied graag vrij van andere gebruiksvormen, om de ervaring van natuur en vrijheid niet te laten verstoren. Maar ze worden zelf weer weggekeken door natuurliefhebbers die op een andere manier hun toegang hebben tot het water.

Hoe Nederland thans met het waterbeheer omgaat is in overwegende mate een zaak van goed geschoolde en technisch onderlegde experts. De defensieve houding ten opzichte van het water heeft deels plaats gemaakt voor een meer offensieve. Landaanwinning is een actieve inzet geworden, die begonnen is met de droogmakerijen, een voorlopig hoogtepunt vond in de Zuiderzeepolders en die weer uitdagingen ziet in nieuwe locaties voor de Nederlandse kust. Nederland is wereldberoemd om al dat technisch vernuft. Voor de experts ligt de vooruitgang vooral op technologisch vlak. Meet- en regelwerk vormen het uitvloeisel van de benadering van water als een systeem. In 1685 werd het idee van de Hoogheemraadschappen om één waterpeil voor het hele land in te stellen geconcretiseerd met het Algemeen Vergelijkingsvlak, nu het NAP. Deze gebeurtenis kan als een scharnierpunt worden gezien in de geschiedenis van de waterhuishouding. Het oppervlaktewater werd vanaf die tijd als een zelfde systeem. gezien en het landelijke peil werd een effectief gereedschap bij grootschalig waterbeheer en landinrichting.

Sinds enige tijd wordt deze systeembenadering aangevuld met de natuurwetenschappelijk kennis over ecosystemen. Beide moeten geïntegreerd en in een kosten-batenanalyse, dus een economisch systeem, tegen elkaar worden afgezet. De kennis daaromtrent neemt indrukwekkende vormen aan. Toch blijft de culturele en emotionele betekenis voor gewone mensen moeilijk in deze harde afweging te betrekken. Vormen cultuur en individuele emoties wel vergelijkbare, duidelijke systemen? Eigenlijk niet, zo lijkt het. Wat moet men dan met deze 'zachte' waarden?

De deskundige houdt moeite met softe aangelegenheden. Andersom geldt dat niet. Het vertrouwen van de burgers in de technologie van het waterbeheer is groot. Er is immers zoveel indrukwekkends verricht. De verontrustende of zelfs bedreigende aspecten van het water, als onvoorspelbaar element, als natuurverschijnsel en als bron en voorwaarde van leven verdwijnen uit de alledaagse leefwereld. In de Limburgse Maasvallei bijvoorbeeld werden zorgeloos woningen en vakantiebungalows gebouwd. Wonen en recreëren aan het water is immers een ideaal. Zolang de deskundigen in staat geacht worden om wateroverlast te bedwingen, staat niets in de weg. Water als problematisch onderdeel van onze leefomgeving verdwijnt tegen deze achtergrond van technologisch kunnen. Wateroverlast voor boeren of stijgend rivierwaterpeil

lijken uitzonderingen, schoonheidsfoutjes van een goed geregisseerd systeem, dat zelfs, als het misgaat, schadevergoedingen mogelijk maakt aan de gedupeerden. Weinig mensen maken zich echt zorgen over het waterbeheer. We hebben toch onze ingenieurs. En wie gaat er eigenlijk stemmen bij waterschapsverkiezingen?

Maar, problemen met water hebben te maken met de wijze waarop de samenleving als geheel met water omgaat. De recente overstroming in het Westland heeft zich voorgedaan omdat er geen voldoende natuurlijke waterafvoer meer kan plaatsvinden in een gebied dat is volgebouwd met glazen kassen, belegd is met geasfalteerde straten en voorzien is van riolen, die een beperkte capaciteit hebben. De bewoners beleven zo'n situatie als een overstroming. Het is echter de intensieve benutting van de grond, die natuurlijke neerslag tot een catastrofe maakt. En dan te bedenken dat het in Nederland nog vaak hard zal waaien en regenen. Tegelijkertijd zorgen allerlei oorzaken ervoor dat de grondwaterstand elders in het land soms dramatisch zakt. Te noemen zijn de bruinkoolwinning net over de grens, de intensieve drainage en het areaal aan harde oppervlakte dat steeds groter wordt. Met gemalen en pompen houden de waterbeheerders de landbouwgronden zo droog mogelijk. De boeren vragen erom. De steeds zwaarder landbouwmachines maken een extra lage grondwaterstand noodzakelijk. Zo dreigt wel de waterbalans uit evenwicht te raken en Nederland, paradoxaal genoeg, te verdrogen. De drinkwatervoorziening dreigt soms in gevaar te komen.

De natuurwaarden die, vooral op de hoger gelegen delen van ons land, door de lage grondwaterstand worden teniet gedaan, worden met toenemende zorg in speciale natuurgebieden behoud en, waar nodig, teruggebracht door een andere groep deskundigen, de ecologen. Behoud van biodiversiteit is sinds de conferentie in Rio de Janeiro een speerpunt in het natuurbeleid. Veel van de soortenrijkdom hangt af van water. Maar deze nieuwe natuur is niet meer de natuur van weleer, een woest, bedreigend en soms zo prachtig geweld. De nieuwe natuur wordt de burger voorgeschoteld als iets in een afgeschermd gebied, dat op zijn mooist in televisieprogramma's ontsloten wordt door middel van prachtige natuurbelden en inspirerende teksten van een bekende Nederlander. De betekenis van water voor de burgers valt grotendeels samen met de beleving en ervaring van natuur in het algemeen. De natuur is getemd, de angel is eruit getrokken. We geven wel weer de natuur graag vrij spel, maar binnen onze condities. We houden nu van de natuur en vrezen haar nauwelijks.

Gebruik en beleving van het getemde water, het doorvertellen van de verhalen en de aanspraken op het water worden ook steeds meer inzet van een markt van plezier en illusie. Nieuwe 'kicks' worden in hoog tempo uitgevonden om snel verkocht te worden aan een ieder die het maar proberen wil. In de watersport is een trend te zien van een verschuiving naar luxe, comfort en exclusiviteit, grotere boten en grotere wateren. Varen met snelle boten, jetski's wordt een 'hype', zoals het modieus wordt aangeduid. Sportduiken geniet een groeiende belangstelling. Nieuwe activiteiten vragen om nieuwe goederen, nieuwe voorzieningen en ander ruimtebeslag. (De klant wil het, zo stelt men tegenwoordig, en de markt geeft het.).

Als het water zo'n belangrijke betekenis heeft vanuit de culturele achtergrond of om redenen van individuele emotionele betrokkenheid van mensen bij het water, dan is een belangrijke vraag in hoeverre daarmee rekening wordt gehouden in waterhuishouding en ruimtelijke ordening. Een eerste conclusie die valt te trekken, is dat de werelden van experts en van burgers ver uiteen gegroeid zijn. Om deze beter op elkaar te betrekken, moeten experts in hun

opvatting van integraal waterbeheer beter inspelen op de vele betekenissen die water voor de burgers heeft en moeten burgers meer begrip op gaan brengen voor de omslag die in het waterbeheer noodzakelijkerwijs moet gaan optreden. In het vervolg van dit essay ga ik eerst in op een paar trends en ontwikkelingen in activiteiten en beleving die met het water te maken hebben. Om de houding van mensen ten opzichte van het water beter te kunnen begrijpen volgt een theoretische uitstap met begrippen als waarde en kwaliteit. Vervolgens komen een aantal innovatie-opgaven aan bod en wordt besloten met suggesties om kennislacunes te vullen ten behoeve van een werkelijk integraal waterbeheer dat ook recht doet de culturele en emotionele betekenis van water.

2.3 Een kleine taxonomie van ervaringswerelden

Water kan een belangrijk onderdeel zijn van de directe woonomgeving. Inwoners van Giethoorn, bewoners van de Amsterdamse grachtengordel of van de wijk Slotervaart kunnen daarvan meepraten. Tegenwoordig gaat het minder om water als transportmogelijkheid naast de deur en meer om het uitzicht op water. Je kunt je eigen bootje vlak bij huis kwijt en dat is ook een prettig idee. Grachten geven een Holland gevoel. Nieuwbouwwijken krijgen speciaal ontworpen grachtjes, zodat de nieuwe bewoners zich thuis zullen voelen bij het ruimtelijke beeld. Wonen aan het water is een ideaal geworden. Steden als Breda, Drachten of Assen 'herontdekken water' als structurerend element dat bijdraagt aan de belevingswaarde van de omgeving. In Midden-Delfland worden 'groen-blauwe slingers' van natuur en water ingezet om scheiding en verweving van stedelijk en landelijk gebied aan te brengen en daarmee de kwaliteit van de omgeving te verhogen. Het strand en de zee nabij steden als Den Haag en Haarlem hebben een belangrijke functie voor bewoners. Voor de ouderen om er uit te waaien en voor de jongeren om er bruin te branden en elkaar te ontmoeten.

Water is weliswaar een vanzelfsprekend onderdeel van de leefomgeving, toch worden mensen zich van de betekenis ervan meer bewust als ze hun dagse omgeving even achter zich laten en erop uit gaan. Om te recreëren of om hun vakantie ergens anders door te brengen. In 1956 bracht de toenmalige Rijksdienst voor het Nationale Plan de nota 'Recreatie te water' uit. In deze naoorlogse jaren werd het water als bijzonder kenmerk van Nederland en als toeristische attractie vergeleken met wat de bergen betekenen voor Zwitserland. 'Nederland-waterland' werd een slogan, die aan het eind van de jaren tachtig wederom opduikt als een van de hoofdthema's van ruimtelijke ontwikkeling.

In de periode tussen 1960 en 1980 zijn er dat van grootschalige recreatiegebieden aangelegd, vooral in de verstedelijkte randstad. Water was daarvan altijd een centraal bestanddeel. Op mooie dagen ligt het vol mensen, die de mogelijkheid aangrijpen om niet al te ver van huis in open water te gaan zwemmen en er te gaan zonnen. Soms zijn de plassen speciaal voor de recreatie gegraven, soms zijn het ontgrondingputten die voor recreatie geschikt zijn gemaakt.

De recreatieplassen trekken op dit moment ongeveer 5 miljoen mensen. Dat is veel als men de weersomstandigheden in Nederland in aanmerking neemt. Veel meer zijn de toeristen, die jaarlijks naar de kust trekken, voor vakantie of voor zomaar een dagje uit: 38 miljoen.

Niet alleen trekken de kust en de plassen veel bezoekers. Ook de rivieren als bijzonder aantrekkelijk landschappelijk element maken deel uit van de

bezienswaardigheden, die recreanten en toeristen in Nederland de moeite waard vinden.

Water is iets om naar te kijken, iets om in te zwemmen, maar vooral iets om te bevaren. Nederland kent een traditie van pleziervaart die tenminste 400 jaar oud is. Het IJ werd in de 17^{de} eeuw een schouwtoneel voor een paar welgestelde Amsterdamse patriciërs die hun welvaart daar konden tonen met hun rijk gedecoreerde 'speeljachten'. Vorstelijke gasten, die per boot over het IJ arriveerden konden een onthaal verwachten van pleziervaartuigen die hen tot aan de kade escorteerden. Ter gelegenheid van een bezoek van Tsaar Peter de Grote werd op het IJ door plezierjachten een zeeslag nagespeeld met zoveel ernst en toewijding dat vanwege de ontstane averij aan het merendeel der boten de voorstelling op een tweede dag moest worden afgelast.

De belangrijkste ontwikkelingen van de 20^{ste} eeuw zijn een enorme toename in het aantal toeristisch-recreatieve gebruikers van het water, aanvankelijk overwegend georganiseerde en later veel ongeorganiseerde watersporters, en een grote diversiteit in gebruiksvormen. Om een indicatie te geven van de diversiteit in de georganiseerde watersport: na een aanvankelijk in de vorige eeuw uiteengaan van zeilers en roeiers met elk eigen verenigingen en bonden, ontstonden er aparte verenigingen voor zeilklassen, scherpe en ronde kielen, houten en polyester rompen, open jachten, kajuitjachten, catamarans, watertoeristen, motorbootvaarders, kanoërs, waterskiërs, zeezeilers, windsurfers, elk met weer hun onderverdelingen. De meeste verenigingen hebben hun eigen subcultuur en appreciatie van het water. Ze stellen hun eigen eisen aan het water. Ongeveer 1850 organisaties bestaan er op het gebied van de watersport, waaronder 940 verenigingen. Ze bezitten of beheren ongeveer 35% van alle, ongeveer 1150 jachthavens. De jachthavens bieden op dit moment ongeveer 175.000 ligplaatsen.

Nederland beschikt over circa 300.000 hectare aaneengesloten en bevaarbaar water. De routes die de verschillende wateren met elkaar verbinden vormen een 'basistoervaartnet' van meer dan 4.200 kilometer. Het is druk op deze wateren. Dat is goed zichtbaar in de weekends. Het is ook zichtbaar in de cijfers. Op dit moment zijn er volgens officiële CBS registraties ongeveer 265.000 pleziervaartuigen, groter dan zes meter. Zeilen en varen met een motorboot zijn beide zeer populair, elk goed voor zo'n 1,8 miljoen dagtochten per jaar. De bestedingen aan geld, die met deze tochten gepaard gaan, stijgen voortdurend tot in totaal voor beide boottypen 56 miljoen gulden in 1995/1996. Rondvaarten en tochten per charterboot omvatten zo'n anderhalf miljoen tochten per jaar. Als de buitenlandse bezoekers hierbij worden opgeteld veranderen de cijfers nog drastisch. Alleen al in de Amsterdamse grachten is er sprake van bijna drie miljoen rondvaarten.

De belangrijkste trends zijn dat er een verschuiving optreedt binnen de watersport naar grotere schepen, meer luxe, meer comfort rond de ligplaatsen en een toenemende trek naar de grotere wateren. Er is weliswaar behoefte aan meer ligplaatsen, maar vanwege hoge investeringslasten komen er weinig nieuwe jachthavens bij. Wel worden oude binnenhavens meer en meer ontwikkeld tot passantenhavens, hetgeen spoort met een groeiende interesse van watersporters in plekken die cultuurhistorisch de moeite waard zijn. Varen wordt gecombineerd met bezoek aan oude havenstadjes of natuurgebieden.

Passend bij snelle nieuwe ontwikkelingen in de amusementsgerichte vrijetijdsbesteding is een sterke vraag naar snelle motorboten en het varen met waterscooters en jetski's. Hiervoor zijn beperkte mogelijkheden, ofwel omdat er niet veel ruimte voor is of wel omdat er beperkende regels gelden.

Een duidelijk op rust en natuur gerichte vorm van watersport bestaat uit kanoën en roeien. Het gaat om zo'n 1,5 miljoen dagtochten in dit kader. Kanoërs zoeken binnenwateren op en roeiers worden vooral aangetroffen op de grote doorgaande wateren. Het is moeilijk te bepalen hoeveel van dit soort vaartuigen er zijn, omdat ze niet afhankelijk zijn van ligplaatsen aan het water. De officiële schattingen gaan uit van ongeveer 130.000 kano's. Er is nog een stijgende lijn te zien in roeien en kanovaren.

De belangstelling voor surfen is de laatste tien jaar scherp gedaald. Er zijn nog zo'n 350.000 bezitters van een zeilplank, maar het aantal dagtochten met als hoofdactiviteit het surfen is gedaald van 1,5 miljoen in 1990 naar 260.000 in 1995.

Hengelen voor het plezier is een al even oude traditie als de pleziervaart: Meer dan duizend verenigingen bestaan er thans, waarvan de meeste ondergebracht zijn bij een koepelorganisatie, met ruim 350.000 leden. Hengelsport omvat uiteenlopende bezigheden, interesses en verbeeldingen. De een vist op dit, de ander op dat. Het soort aas dat wordt gebruikt, het type hengel, hengelbenodigdheden, het soort gebied waar men vist, vanaf het land of vanaf de boot, de zee of het binnenwater, het zijn even zoveel aanleidingen voor hengelaars om zich van elkaar te onderscheiden. Veel georganiseerde sportvissers zijn niet alleen in vissen geïnteresseerd, maar ook in vergaande vormen van waterbeheer. Ze controleren de waterkwaliteit, ze dragen zorg voor oeverbegroeiing en voor de waterplanten. Hun interesse gaat vooral uit naar goede paaipplaatsen.

De meeste hengelaars beoefenen hun liefhebberij vanaf de oever, een kleine groep vist vanaf een boot en nog minder mensen beoefenen het 'wadend vissen'. In 1997 zijn er 560.000 sportvisakten verkocht. Gemiddeld vist men een kleine dertig per jaar, maar de echte gedreven vissers (zo'n 10% van het totaal) vist meer dan 75 keer per jaar. Nederland is populair bij buitenlandse hengelaars, die in een jaar zo'n 1,5 miljoen 'visdagtochten' maken. Nederlandse sportvissers zijn echter veruit in de meerderheid met 6 miljoen visdagtochten en een gezamenlijke besteding van ongeveer 45 miljoen gulden. Er zijn meer vrijetijdsbestedingsvormen die met water te maken hebben en die duidelijk in belang aan het toenemen zijn. Zo'n 30.000 mensen houden zich bezig met sportduiken. Maar liefst 200.000 mensen gaan wandelen op het wad als onderdeel van een excursie, 50.000 hebben zelf een vaste vergunning om het wad te betreden. En als het langdurig gevoren heeft, begeeft meer dan half Nederland zich op de schaats. Ook daar moet het (water)beheer rekening mee houden: geen bemaling vlak voor of tijdens de vorstperiode, niet teveel kluunplaatsen enzovoort..

2.4 Kwaliteiten en waarden

De meeste activiteiten die een specifieke betekenis van water met zich mee brengen, zijn niet alleen maar op water als zodanig gericht. Vaak gaat het erom dat het water een aanleiding is voor activiteiten en daar hangt weer van alles mee samen. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat met water verbonden activiteiten gepaard gaan met hulpmiddelen, boten bijvoorbeeld. Deze zijn op zichzelf weer aanleiding tot verdergaande verbeelding. Niet een willekeurige boot voldoet, maar een boot die naar vorm, materiaal, grootte en tegenwoordig elektronische uitrusting de 'dernier cri' vertegenwoordigt. Of juist het tegenovergestelde, de authentieke smaak van ambachtelijk hout en simpele vormgeving. Jachthavens, toegangswegen, verenigingsgebouwen, doorgaande vaarverbindingen, sociale gedragsregels, speciale kleding of zoals

aan het strand ontkleding, hengels, dobbers, aas, ze maken deel uit van een schier onoverzichtelijke waslijst van elementen, die voorwaarde of afgeleide zijn van het gebruik van het water.

Alle activiteiten zijn gebaseerd op een zekere mate van verbeelding, waarin een speciale betekenis aan water wordt toegekend. Het water, en in bredere zin de omgeving en sociaal-culturele context ervan, voldoet in variabele mate aan hetgeen de verbeelding aan verwachtingen oproept. De ene omgeving is ideaal, de andere mist wat. De mate waarin de omgeving voldoet kan worden aangeduid als de 'kwaliteit' van de omgeving. Kwaliteit is geen inherente eigenschap, maar ontstaat dus onder invloed van verwachtingen en wensen die mensen hebben ten opzichte van hun omgeving. Een eerste constatering is al, dat als er zoveel verschillende activiteiten en daarmee verbonden verbeeldingen zijn, kwaliteit een veelvormig verschijnsel moet zijn, dat niet aan enkele criteria kan worden afgemeten.

Om de zaak nog wat te compliceren maken we een onderscheid tussen kwaliteit en waarde. Een omgeving die goed voldoet en een hoge kwaliteit bezit, kan schaars zijn of ruimschoots voorhanden. De waarde varieert met schaarste. De directe leefomgeving van mensen, ook waar het gaat om kwaliteiten ervan voor de culturele en emotionele betekenis van water, is per definitie niet uitwisselbaar met een andere plek. Leefomgeving is alleen daar waar de betreffende leeft, en dus schaars. Voor anderen heeft een eigen visvijver een hoge waarde, omdat alleen dáár geen andere gebruiksvormen van het water worden toegestaan. Een overschot aan mogelijkheden leidt tot devaluatie, maar niet vanzelfsprekend tot kwaliteitsverlies. Er zijn aantrekkelijke zandstranden aan de Noordzeekust, schaars zijn ze niet. Daarom kan men ze zonder al te veel zorgen maximaal exploiteren voor het toerisme. Maar zijn er veel toeristen die naar zee willen, dan stijgt de waarde weer naargelang er vraag is.

Om te weten in welke opzicht de omgeving wel of niet voldoet aan verwachtingen kunnen we een onderscheid maken in 4 aspecten van waarden en impliciet daarmee van kwaliteiten.

In de paragraaf over experts en burgers zijn ze enigszins verdekt al ten tonele gevoerd. Het meest duidelijk is dat water een **gebruikswaarde** heeft. Water waar geen vis in zwemt is niet geschikt voor hengelaars. De betekenis die sportvissers aan hun activiteit geven vraagt om water dat bepaalde vissoorten herbergt, waarin ook sprake is van diversiteit in soorten en een ecologisch milieu heeft waarin die vissen optimaal gedijen zodat hun aantal op peil blijft. Ondiep water is ongeschikt voor zeilboten. Vaarroutes die worden onderbroken door bruggen en sluizen zijn niet prettig voor mensen die met hun boot lange tochten willen maken. De gebruikswaarde van water voor windsurfen is anders dan voor kanoën. Surfers willen openheid en wind met voldoende ruimte om lange slagen te maken en liefst een oever die geleidelijk oploopt zodat ze makkelijk kunnen landen. Kanoërs raken pas in hun element als er beweging in het water zit.

De **belevingswaarde** is de tweede. Belevingswaarde betreft het voor handen zijn van kwaliteiten zoals openheid, geur, temperatuur, contrast, woestheid of kalmte. De beleving van het water geldt doorgaans ook de relatie met het omringende land, zoals een gat mee bepaald wordt door de randen. In de vorige paragraaf werd vastgesteld dat de beleving van de omgeving vanaf een boot geheel anders is dan vanaf het vaste land. De zintuigen ervaren andere dingen, het perspectief verandert. Het ontbreken van vaste contouren kan, net als bij alpinisme, gevoelens van angst en ontzag oproepen. Een belangrijk element voor de rasechte zeilers is dat men zich op het water letterlijk en figuurlijk los voelt van de wal. Het is de ultieme opschorting van alle zorgen die

het alledaagse leven op de vaste grond bepalen. De strijd die men met de wind en waterstromen aangaat is een fysieke ervaring, die iets geheel anders is dan de strijd met mede automobilisten in de file. Op het water verschrompelt het sociale leven tot een beperkt project: naar de overkant, schip onder controle houden en anticiperen op veranderingen in het weer. De waarde van water dat omringd wordt door de silhouetten van de alledaagse woonbuurt en de pijpen van de krachtcentrale is minder dan die van het water met de natuurlijke randen, waar vee graast of waar de horizon ver weg lijkt. Natuurlijke omgeving wordt in Nederland schaarser dan een verstedelijkte omgeving.

Zowel gebruikswaarde als belevingswaarde zijn onderwerp van onderzoek geweest. Minder is bekend over wat de **'narratieve waarde'** kan worden genoemd. Water krijgt betekenis door specifieke 'narratives,' verhalen die bijvoorbeeld uit de traditie van de verenigingscultuur komen, uit de plaatselijke historiën of uit de toeristische beeldvorming waarmee een watersportgebied wordt gepromoot. Verhalen gaan over uitdagingen, over aanwezige natuur, over de cultuur van het omringende land of over tochten, die ooit gemaakt zijn of beproevingen die zijn ondergaan. De oorsprong van verhalen, waarmee betekenis aan water wordt gegeven is veelsoortig. Verhalen zijn doorgaans gemeenschappelijk, cultureel. Maar soms zijn ze heel persoonlijk. In 1992 schreef dichter Willem van Toorn in de Volkskrant: *"In Varik ontdekte ik als kind bij een tante het wonder van het dijkhuis: je ging op de hoogte van de binnenweg de voordeur in, klom de steile trap naar de zolder op en zag door een klein raam benen en fietswielen van passanten op de dijkweg, door een scherm van hoog gras en klaprozen, daarachter de rivier"*. Iedereen heeft wel een unieke nostalgische relatie met een plek die in het verleden een rol speelde. Dit soort persoonlijke belevingen, ooit, van de rivier en het omringende landschap met de dijkhuizen, worden van persoonlijke verhalen tot collectieve herinneringen zodra ze vakkundig worden opgeschreven. Een auteur als Geert Mak verweeft op deze wijze persoonlijke en sociale geschiedenissen in zijn boeken. Of het nu over Jorwerd gaat of over de tijd van zijn vader. Iedereen leest de verhalen. En de eerste busladingen toeristen reisden af, naar Jorwerd, om het zelf te zien. De Engelse historicus Simon Schama vatte dit principe goed samen in zijn boek 'Landscape and Memory'. Het zijn de verhalen die de nostalgie voeden en daarmee een grote waarde verlenen aan plekken. Ook Ruysdael's riviergezichten zijn verhalen die ervaringen hebben vastgelegd en over eeuwen heen overgedragen.

Een vierde waarde die te onderscheiden valt, is toe-eigeningswaarde. Per definitie heeft waarde te maken met schaarste en beperkte beschikking over iets dat beladen is met een bepaalde kwaliteit. De toe-eigeningswaarde kan gestoeld zijn op juridische gronden, op losse afspraken of op herhaald en exclusief gebruik. Sportvissers verzekeren zich van visrecht, dat wil zeggen het recht om vis uit het water te halen. Dat zegt nog niets over het recht van overpad, het recht om het water te beheren of eigendomsrecht. Toe-eigeningswaarden bleken in het geding te zijn bij een onderzoek naar conflicten tussen sportvissers en plankzeilers dat de Land bouwuniversiteit in 1986 uitvoerde. "De surfers hebben ons viswater gekraakt" riep een onderzochte visser uit, bedoelend dat hij vond dat de surfer onrechtmatig gebruik maakte van water waarvoor hengelaars al jaren alleen het visrecht hadden. Emoties kunnen hierbij hoog oplaaien. Meestal blijft de onmin beperkt tot tandengeknars, gescheld of beschaafde juridische stappen. Een enkele keer ontaardt het. Een klein bericht uit de Volkskrant van juni 1995: *"Twee nog onbekende mannen hebben woensdagavond een 27 jarige vrouw ernstig verwondt met een stoeptegels. Het rubber bootje van het slachtoffer was over hun dobber gevaren. Daarop ontstond een woordenwisseling, waarna het*

bootje doorvoer. De vissers wachtten het bootje bij een naburige brug op en lieten een stoeptegels naar beneden vallen. De vrouw ligt met zwaar hoofdletsel in zeer kritieke toestand in het ziekenhuis. De vissers zijn spoorloos."

2.5 Een verschillend belang

Water heeft betekenis die aanzet tot gebruik, beleving, verhalen vertellen en toe-eigening. Toch is het belang dat men aan deze waarden hecht niet altijd hetzelfde. De onterechte agressie van de hiervoor genoemde vissers komt wellicht voort uit het feit dat sportvissen voor hen alles is, niemand mag dat verstoren of in de weg zitten. Laten we wel wezen, er is geen excuus voor hun daad. De vrouw in de boot had geen idee welke hinder ze veroorzaakte. Ze was misschien zomaar een beetje aan het varen, met anderen en voor de lol, en misschien wel voor het eerst. Het belang kan zeer verschillen. Een 'echte zeiler' kan razend worden op de zeilers, die zomaar eens een boot huren en het water opgaan. *"De amateurs, de klunzen. Ze kennen de vaarregels niet eens, en in de haven zitten ze lawaaierig te zijn op hun dek, met een jeneverkje in de hand. Brallen, geen respect."* Hoe terecht of onterecht dit soort veroordelingen ook zijn, zeker is dat door verschillende categorieën gebruikers van het water een verschillend belang wordt gehecht aan het water en daarmee andere vormen van gebruik, beleving, verhalen en toe-eigening relevant worden.

De betekenis van het water voor de vrijetijdsbesteding illustreert dit verschillende belang het duidelijkst. Wanneer het om water in de eigen, directe leefomgeving gaat, waarop men 'zou kunnen recreëren', kan de toe-eigening zo vanzelfsprekend, maar diepgeworteld zijn, dat mensen in opstand komen als op de waarden en kwaliteiten een aanslag wordt gedaan. Veel mogelijkheden in de directe omgeving zijn uiterst belangrijk, zonder dat men er feitelijk gebruik van maakt. Het moet er gewoon 'zijn'. Water als attractie voor toeristen van ver weg kan echter iets eenmaligs zijn, iets oppervlakkigs dat men deelt met honderden anderen. In het volgende deel van dit essay maak ik een onderscheid naar vijf verschillende soorten belang, gelegen tussen de uitersten van betrekkelijk onbelangrijk aan de ene kant en heel belangrijk, zelfs van essentieel belang, aan de andere kant. Dus de waarden verwijzen naar oppervlakkig gebruik, luchtige beleving, aardige verhalen en zekere rechten, die gemakkelijk voor iets anders ingewisseld kunnen worden. Of, de waarden verwijzen naar een noodzakelijke plek voor een bepaald gebruik, een wezenlijke beleving, verhalen waaraan men een persoonlijke of collectieve identiteit verbindt en de uiterste noodzaak om zeggenschap te hebben over een waarde of kwaliteit..

De vrije tijd, die in de laatste eeuw een ongekenne betekenis heeft gekregen, geeft mensen de tijd en de ruimte om zich van het vertrouwde, alledaagse los te maken en zich te richten op het andere. De wijze waarop dat gebeurt laat verschillende 'modaliteiten' zien.

De eerste is die van het **amusement**. Het gewone wordt even verlaten om zich met het andere te vermaken. Dat verleent een onproblematische betekenis aan het andere, maar er is ook weinig zorg of compassie voor het andere. Het Scheveningse strand illustreert dit goed. Het is er druk. Dat geeft niets en het is gezellig. Lekker bruin bakken in de zon, naar andere lijven kijken, een zure bom en een frietje scoren, 's avond nog even naar de disco. De terrasjes zijn overvol. Deze zee en het strand zijn de trekpleisters voor dit soort vermaak bij uitstek. Naar verwacht niet teveel van milieubewust gedrag.

De tweede betekenis is die van **onderbreking** van het alledaagse, omdat men nodig even eruit moet. Vooral als het gewone leven stressvol is, is een onderbreking in de vorm van een uitstapje of even gaan zwemmen een bijna noodzakelijke overlevingsstrategie in de moderne samenlevingen. Half Nederland breekt eruit in werkpauses om, liefst met het verstand op nul, even iets anders te doen. De stranden en de duingebieden worden in de weekenden druk bezocht, juist als het weer niet zo stralend mooi is. Wandelen langs kustlijn met de zoute lucht in de longen is bijna een gezondheidskuur. Uit recent onderzoek van de Land bouwuniversiteit bleek dat veel bezoekers van de waterleidingduinen, die overwegend in de buurt wonen, om deze redenen het gebied vaak wel meer dan twintig keer per jaar betreden. Bijna als een achtertuin, maar toch eruit. De relatie met de omgeving wordt al intenser, maar men houdt het nog graag bij een zekere routine.

De derde betekenisvorm is die van de **interesse**. Buiten het alledaagse ligt een wonderbare wereld, die we maar ten dele kennen. Wie heeft ooit het eigen land van a tot z verkend? Door de verhalen en door de specifieke belevingskwaliteiten is het water en alles wat ermee te maken heeft iets bezienswaardig. Het andere is boeiend en onverwacht. Kleine Zuiderzee-stadjes zijn daarom geweldige trekpleisters. Er worden oude geveltjes gerestaureerd, oudheidkamers opengesteld of oude ambachten nagespeeld. Het Zuiderzee Museum in Enkhuizen is wel het meest sprekende voorbeeld hiervan. Het maakt de bezoeker niet veel uit of alles echt is of nagemaakt. Men leest de educatieve borden. Neemt de informatie op en vergeet het meestal weer snel onder het genot van een biertje aan de haven. Plekken aan het water worden bezocht omdat ze interessant worden gemaakt voor bezoekers die weer eens wat anders willen zien. De interesse groeit zelden verder uit dan een eenmalige en kortstondige ervaring. De echte fanatieke kenners van iets bijzonders vermijden liever de toeristische trekpleisters, die ze gecorrumpereerd vinden door drukte en commercie.

De vierde betekenisvorm, die van de **vervoering**, is weggelegd voor de avonturier of de zoeker die iets wil vinden wat niet iedereen zomaar makkelijk voorgeschoteld krijgt. Het gaat hierbij om de unieke ervaringen, die men kan opdoen als men de vertrouwde omgevingen achter zich laat. Het is de schok die men ervaart tijdens een tocht op de Noordzee en men onverwacht vergezeld raakt van een paar dolfijnen die met de boot mee zwemmen. Het gaat niet om eenzelfde ervaring zoals men opdoet op een excursieboot, met veel luidruchtige anderen erop uit om zeehonden of walvissen te zien. Die ervaringen zijn geprogrammeerd. Het gaat vooral om het onvoorziene, waardoor men een geluksvogel wordt. De vervoering die met deze ervaring gepaard gaat ontstaat natuurlijk bij de confrontatie met 'de grote dingen'. Maar het kan ook gebeuren in andere, kleinere dingen. Een lichtwisseling over het water. De unieke, kortstondige combinatie van wind, zon, geur en geluiden. Een momentaan gevoel van verbonden te zijn met de natuur, waaruit men voortkomt, een besef dat al zo in de vergetelheid was geraakt..

Tenslotte is er de betekenislading, die erop gericht is de bijzondere ervaringen vast te houden en binnen te voeren in de gewone, vertrouwde wereld, de **toewijding**. Het is vooral in deze zin dat de meer vrijblijvende vrijetijdsbesteding overgaat in passies en hobby's, 'serious leisure' zoals de Canadese socioloog Stebbins het noemt. De watersportbeoefening wordt een kunde, de navigatie of het waterbeheer van het viswater wordt een terrein van specialistische en soms professionele kennis. Wanneer de toewijding routine wordt krijgt de betekenis een zelfde lading als de verworven en vanzelfsprekende toe-eigening van de alledaagse leefomgeving.

Met andere woorden, met de laatste van de vijf modaliteiten van de vrijetijdservaring, is het 'andere' 'eigen' geworden. Daarmee komen deze ervaring en dit belang dicht aan te liggen tegen het belang van een eigen vertrouwde omgeving. Hoe dichter ze bij huis te vinden zijn, des te minder men zich bewust lijkt te zijn van de betekenis van omgevingskwaliteiten, zoals bijvoorbeeld die welke verbonden zijn met het water. De naaste omgeving is al min of meer toegeëigend. Men is, als de kwaliteiten ervan het tenminste toelaten, er van gaan houden. De relatie is vanzelfsprekend geworden en wordt alleen zichtbaar zodra de kwaliteiten en waarden ervan worden bedreigd. Alsof iemand je eigen persoon aantast. Psychologen noemen die vanzelfsprekende wereld van dingen en mensen om iemand heen wel 'the extended ego'.

Het onderscheid dat we hier maken in vijf betekenisladings is in de praktijk moeilijk precies vol te houden. Mensen die uit interesse naar het Cruciusgemaal gaan kijken zullen na het bezoek een moment van amusement vinden in de naburige snackbar. Ook de toegewijde bezoeker kan blij zijn gewoon even uit de daagse stress weg te kunnen en bestelt in de kroeg op de dijk een jonge jenever met een portie bitterballen. Onderbreking en amusement dus, zonder zorg voor de gezondheid. Toch blijkt uit een aantal onderzoeken, dat verricht is naar deze betekenisvormen, dat mensen wel te typeren zijn naar de betekenislading die ze in overwegende zin zoeken. De toegewijde blijft vooral 'toegewijde', ondanks de bitterballen. En dat gegeven kan als aanknopingspunt worden gebruikt voor kwaliteitsbeleid, voor differentiatie in betekenissen van water waarop men wil inspelen en voor concrete inrichtingsmaatregelen. De vier waarden completeren het beeld, doordat duidelijker wordt waar men als beleidsmaker zoal op moet letten. Niet alleen gebruik of alleen beleving, maar ook de worteling in verhalen en de neiging van mensen om zich waardevolle dingen toe te eigenen en daaraan verknocht te raken.

2.6 Een schema voor koersbepaling

De vier waarden zijn karakteristieken van de omgeving, zowel in fysiek-ruimtelijke, culturele als juridische zin. De vijf modaliteiten van belang karakteriseren de houding van degene die de omgeving tegemoet treedt. Tussen beide karakteriseringën zijn interrelaties en spanningen. In de amusements- of interessemodus wordt de toe-eigening bijvoorbeeld vooral bepaald door de betaling van geld, een uitwisseling tussen aanbieder en klant. Maar van toewijding is niet of nauwelijks sprake. Om het verband tussen de vier waarden en vijf belangen nog eens duidelijk te maken, dient het volgende schema:

	Amusement	Onderbreking	Interesse	Vervoering	Toewijding
Gebruikswaarde					
Belevingswaarde					
Narratieve waarde					
Toe-eigeningswaarde					

Dit schema kan nader ingevuld worden aan de hand van een voorbeeld. Laten we voor het invullen van de lege cellen nog eens kijken naar het zeilen.

Amusement is gediend met verschillende waarden en kwaliteiten. Gezellige drukte (beleving) is van groot belang, dus er is behoefte aan jachthavens en cafés en een soort 'waterfront' waar veel mensen terecht kunnen (gebruik). Het

varen zelf is niet onbelangrijk, dus er moet voldoende water zijn om al die mensen kwijt te kunnen (gebruik), maar het gaat vooral om zitten, praten, consumeren, kijken en bekeken worden. Loosdrecht heeft zo'n kwaliteit. Loosdrecht heeft ook een traditie, die in verhalen wordt doorgegeven. Het was de plek, waar de legendarische jazzfestivals werden gehouden. Je moest er zijn geweest, want het was er zo fantastisch (het narratieve). Er verzamelde zich ook, heel globaal gesteld, een bepaald soort publiek. Daarheen gaan was een sociaal gebeuren. Men voelde zich er thuis. Wanneer er plotseling een heel ander publiek gaat komen, dan openbaart zich de toe-eigeningswaarde. Weg met die lui! Loosdrecht is Loosdrecht niet meer, en wij komen er niet meer! Weren kunnen we het andere publiek niet, want wie betaalt mag komen.

Onderbreking vergt andere aspecten. Men moet zich los kunnen maken van de wal. Een flink eind weg kunnen varen en even niet teveel mensen zien. Dat vergt de beschikbaarheid van goede kaarten, waarmee men vaarverbindingen kan vinden en benutten (gebruik). Het gevoel om er echt even uit te zijn wordt versterkt door een ver weg gelegen horizon, door een geringere drukte en door de mogelijkheid om echte afstanden te ervaren (beleving). De kaarten worden vaak voorzien van beschrijvingen en verhalen, die benadrukken dat men en waar men aan de massa kan ontsnappen (het narratieve). En als men eenmaal de routes en vluchtwegen heeft leren kennen, dan gaat men vaker naar dezelfde plekken. En o wee, als het op een voorheen rustige plaats ineens verandert, er meer mensen komen of mensen met motorboten of jetski's. Dan ontstaat de irritatie (een indicatie van toe-eigening).

Interesse is tegenwoordig de schier onuitputtelijke bron waarvan de toeristische ondernemers ruim gebruik maken. Sommige waterrijke gebieden herbergen nog oude haventjes en stadjes, waar men met de boot kan komen. Soms moeten voor de boten nieuwe verbindingen worden aangelegd of mogelijkheden voor passanten om tijdelijk af te meren (gebruik). Voor veel zeilers is het geweldig om van stad naar stad, van haven naar haven te varen. Men waant zich even een echte schipper (maar weet dat het een illusie is) en de oude gevels versterken de indruk van verleden tijd (beleving). Dit soort watertoerisme is zeer in opkomst. Het zijn de verhalen over de geschiedenis, over de VOC of over de oude Hanzesteden, die de interesse opwekken. Vaak wordt door overheden en ondernemers gezamenlijke promotie bedreven en maakt men arrangementen voor bezoek aan en verblijf in havenstadjes, die onderling met elkaar in verband worden gebracht (het narratieve en vaak ook gebruiksmatige). 'Kraaltjes rijgen' noemt men dat tegenwoordig wel in de toeristische productontwikkeling. In wezen kan met verhalen en goede promotie alles wel interessant worden gemaakt. Andersom geldt, onbekend maakt onbemind. De toe-eigeningswaarde speelt niet zo'n rol, de verhalen en het goed zijn voor iedereen. Men komt een keer en gaat een volgende keer iets anders interessants bekijken.

Vervoering is iets wat niet zomaar optreedt als men het graag wil. Maar soms gebeurt er iets onverwachts, wat de zeiler niet eerder heeft meegemaakt. Dat is uitzonderlijk en heeft daarom zo'n sterke uitwerking. Een voorwaarde is dat niet alle gebruiks- en belevingsmogelijkheden zijn voorgegeven. Ruimte, verbindingen, getijden wisselingen, openheid of beslotenheid van water, het zijn zowel voorwaarden voor gebruik als voor de beleving. Men moet iets kunnen vinden of ontdekken dat niet tot in details is weergegeven op de kaart of door bebording niet mis te verstaan is. Dus, het verhaal moet ofwel verborgen zijn of alleen toegankelijk voor een paar ingewijden. Droogvallen op het wad geldt als 'je van het'. Voor een deel is dit de overweldigende ervaring van hetgeen niet goed meer te bevatten is aan tijd en ruimte. Maar het begint langzamerhand ook al een verhaal te worden, iets wat je meegemaakt moet

hebben om mee te tellen. Dan dreigt de ervaring echter zijn specifieke belang te gaan verliezen.

De toewijding is die van de zeiler die zich het meest in deze wereld op zijn gemak voelt wanneer hij op zijn schip is. Er zijn nogal wat, vaak beter betaalde, werknemers die een jaar of meer onbetaald verlof nemen om 'de grote tocht' te gaan maken. Anderen verenigen zich in een exclusief gezelschap, dat de eigen deskundigheid onderling vergroot en met elkaar praat over de ideale tochten en ideale vaargebieden (gebruik). Soms uit de toewijding zich meer in het uitzetten en het in kaart brengen van de ideale tochten. Zoals een kookfanaat bijna meer plezier kan hebben in de recepten dan in de concrete gerechten (beleving). De ervaring van vervoering moet eigenlijk worden vastgelegd (narratief). Maar de wijze waarop dit gebeurt moet niet tot gemeengoed voor iedereen worden. Hoe scherm je zo'n ervaring af tegen devaluatie en massificatie (toe-eigening)? Je kunt bakens weghalen, zodat alleen de echte wadvaarders in het gebied terecht kunnen. Of, in het meest extreme geval, de radiosignalen in het gebied verstoren. Dan moet men echt op de sterren kunnen varen.

2.7 Innovatieve opgaven

Uit het voorgaande over het belang van de culturele en emotionele betekenis van water, de trends in activiteiten en ruimtelijke aanspraken en de theoretische beschouwing kunnen globale uitdagingen voor de komende 10 a 15 jaar worden afgeleid.

2.7.1 Betekenis van water

Betekenis van water gaat verder dan alleen de belevingswaarde, dat is de belangrijkste boodschap van dit essay. Gebruik, verhalen en toe-eigening moeten steeds met de beleving in verband worden gebracht. Bovendien moeten deze waarden in verband worden gebracht met de verschillen in belang, zoals hiervoor is geschetst.

Inzicht in de kwaliteiten en waarden van water als element van de omgeving en inzicht in de verschillende betekenisladingen zouden goede aanknopingspunten kunnen vormen voor een beleid ten behoeve van meer water in Nederland. Het schema biedt een kader waarmee een systematische analyse kan worden uitgevoerd voor allerlei activiteiten en belangen. Door een nadere concrete invulling van de cellen uit het schema kan de betekenis van het water op verschillende manieren worden afgelezen, afhankelijk van de activiteit die men op het water projecteert, de daarbij behorende vier waarden en vijf soorten van belang (individueel emotioneel of collectief, cultureel).

Watersystemen en natuurontwikkeling geven al duidelijke aanzetten tot een betere integratie van water in ruimtelijke ordening. Echter, veel meer dan nu het geval is zou de betekenis van water voor mensen aanleiding voor ordening en herinrichting kunnen zijn. Voor gewone mensen in hun leefsituatie en voor mensen met allerlei bijzondere voorkeuren en bindingen met het water. Integraal waterbeheer wordt dan veel meer omvattend dan het nu is.

2.7.2 Burgers en deskundigen

Burgers kunnen zich voorstellen wat water specifiek voor hen kan betekenen. Algemene problemen van waterbeheer onttrekken zich volledig aan hun waarneming of passen niet in hun referentiekader.

Een belangrijke opgave is dat water als conditionerende factor voor het bestaan in Nederland weer opgenomen moet worden in de alledaagse ervaringswereld, als zowel belangrijk en waardevol als bedreigend. De moeilijkheid daarbij is dat het begrip van burgers niet zomaar recht kan doen aan de complexiteit van de vraagstukken die met waterbeheer te maken hebben. De zich nog ontwikkelende terreinen van kennis van experts lijken zich eerder te verwijderen van 'common sense' kennis dan daarmee in overeenstemming te brengen. Bovendien, als burgers zich meer zorgen maken, wat kunnen ze dan doen? Het klimaat verandert, de bodem daalt, een deel van Nederland verdroogt en de waterspiegel stijgt. Toch vormt de publieke opinie en ervaringswereld een belangrijke context voor planning en besluitvorming. Burgers controleren bovendien uiteindelijk besluitvormers en verlenen draagvlak aan beslissingen. Het onder water zetten van wat eens land was, kan bij burgers emotionele protesten oproepen. Vernatting kan ook inspelen op wat burgers wensen.

Innovatieve maatregelen zullen waarschijnlijk heel goed moeten worden ingebed in publieksvoorlichting. Een sterke troef bij deze voorlichting kan zijn dat duidelijk wordt gemaakt dat een natter Nederland aansluit bij een positieve betekenis van het water voor allerlei activiteiten, waarden en belangen. Ook hiervoor biedt het theoretische schema aanknopingspunten, mits men bijvoorbeeld gebiedsgericht over kennis beschikt van aldaar vigerende specifieke emotionele en culturele betekenissen.

Daarbij komt dat burgers direct voor hun eigen handelen verantwoordelijk zijn. Veel van hun handelen heeft te maken met het gebruik van drinkwater als schaarse hulpbron en met het gebruik van oppervlaktewater. Dat dient zorgvuldig en verantwoord te gebeuren.

Een veranderende houding van burgers moet het tegenwicht vormen en een aanvulling zijn voor de noodzakelijke verdere expertise ontwikkeling.

2.7.3 Vanuit een beter begrip van betekenis naar 'natte' ontwerpen

Wanneer meer inzicht verkregen kan worden in betekenissen en de fysieke ruimtelijke dan wel cultureel-materiële condities die deze betekenissen concreet kunnen maken en ondersteunen, dan liggen er tal van innovatieve opgaven om meer systematisch in de ruimtelijke inrichting en ontwerp daarmee aan de slag te gaan. In de toeristische productontwikkeling en het recreatief beleid wordt bijvoorbeeld wel water vormgegeven overeenkomstig zekere betekenissen. Maar de vertaling van betekenissen naar concrete ruimtelijke ontwerpen zou meer systematisch kunnen worden gekoppeld aan de behoefte of noodzaak tot vernatting. Een voorbeeld. De Hollandse Waterlinie is een historisch gegeven dat deels in het collectief bewustzijn nog een rol speelt en als toeristische attractie een rechtvaardiging vindt in behoud van elementen. Tot op heden zijn het vooral de militaire kunstwerken die daarin figureren. Overwogen kan worden deels permanente, deels periodieke inundaties daaraan toe te voegen die de Hollandse Waterlinie beleefbaar maken en tot leven wekken. Watergebieden als de Weerribben hebben een belangrijke legitimatie voor ontwikkeling gevonden in de betekenis van de natuur. Daarnaast zijn de Weerribben een recreatief gebied geworden van grote betekenis. Beide legitimaties kunnen elkaar versterken, maar onderhouden ook een onderlinge spanning. Hetzelfde geldt voor gebieden als de Biesbosch en het Markiezaatsmeer.

2.7.4 Differentiatie

Van oudsher laat het waterbeheer in Nederland een gedifferentieerd beeld zien, in overeenstemming met lokale en regionale verschillen. Een toenemende

rationalisering van waterbeheer, met name in relatie tot geïndustrialiseerde en grootschalige landbouw heeft geleid tot grotere eenvormigheid in watersystemen en hun effecten op de ruimtelijke vormgeving.

Twee nieuwe ontwikkelingen komen daarbij die ook een uniformerende invloed kunnen uitoefenen. De eerste is de 'ecologisering' van het waterbeheer. Ecologische ideaalbeelden vormen de maatstaf voor ecologische maatregelen. Uiterwaarden die sinds lang gebruikt werden voor het inscharen van vee (zeg maar, de Ruysdael traditie), zijn ingrijpend heringericht om natuurlijke processen te herstellen. Als extra hulp zijn grote grazers ingezet voor het gebiedsbeheer en de versterking van de natuurlijke karakteristieken. Betreding door bezoekers is gereguleerd en recreanten worden vaak door informatieve bebording op de hoogte gebracht van hetgeen in het gebied gaande is. Natuurontwikkeling heeft de neiging om af te rekenen met historische elementen van het landschap.

Een tweede invloed is die van de 'toeristificering' van het landelijke gebied, de rivieren en de kust. Toerisme is een economische succesformule en veel productaanbieders richten zich min of meer op een zelfde type aanbod. Zo ontstaat er meer van hetzelfde en wordt het overal drukker en drukker. Jachthavens, campings aan het water en veel gebruikers op het water vormen een steeds uniformer beeld. De opmerkingen over beide ontwikkelingen moeten genuanceerd worden omdat noch natuurontwikkeling, noch toeristische ontwikkeling per se vervlakkend hoeft te werken. Ecosystemen kunnen zeer goed specifieke gebiedskenmerken versterken en een gedifferentieerd, tijd- en gebiedspecifiek toeristisch product, van vermaaksgericht tot exclusief, sluit beter aan bij de vraag dan een eenheidsworst.

De culturele en emotionele betekenis van water zou nadrukkelijker als ordeningsprincipe kunnen worden gebruikt om differentiatie en dus diversiteit in water en watergebonden ruimtelijke elementen te krijgen. In de paragraaf over een taxonomie van waterwerelden hebben we een scala van activiteiten geschetst die voortkomen uit betekenis van water. Dat op zich is al aanleiding voor een genuanceerd en gedifferentieerd beleid. Na de paragraaf over kwaliteiten en waarden is uiteengezet welke belangen er zoal zijn tussen amusement en toewijding.

Gedifferentieerd beleid kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden in een meer onderbouwde en gerichte zonering van water en gebieden met water. Water vormt enerzijds een verbinding met de natuurlijke wereld waaruit we voortkomen en waarvoor we ontzag hebben (het sublieme en het vreeswekkende). Anderzijds is het gebruiksruimte die tot de meest banale en oppervlakkige vormen van benutting aanleiding geeft. In die balans tussen verschillende vormen schuilt een belangrijke innovatieve opgave, evenals in de vraag op welke schaal de differentiatie vorm moet krijgen.

Een op te lossen vraagstuk ligt bovendien in het feit dat voorgaande tegenstellingen zich ook vertalen in de contradictie tussen exclusiviteit en duurzaam collectief belang enerzijds en vermarkting en massaliteit anderzijds.

2.7.5 Integratie van integraal waterbeheer in 'lagen van functies

Integraal waterbeheer wordt wel opgevat als een integratie van oppervlakte- en grondwater, van waterkwantiteit en -kwaliteit, van water en zijn fysieke omgeving (land en lucht) en van water in de sociaal economische ontwikkeling (als natuurlijke hulpbron en als fysieke omgeving). Tegenwoordig wordt daaraan vooral aandacht besteed in een gebiedsgerichte benadering. Binnen de

context van een gebied is het met de nodige inspanning wel mogelijk om de belangrijkste betekenissen van water in beeld te brengen en wellicht in ontwerp te concretiseren, zoals al aangegeven in de eerste en derde innovatieve opgave. Toch zijn er ook dan complicaties die integraliteit bemoeilijken. Ruimte en water zijn materiele omgevingen die betekenis en functies krijgen vanuit zeer uiteenlopende invalshoeken en netwerken van onderling verbonden menselijke relaties. Men zou kunnen stellen dat over één en hetzelfde gebied verschillende 'lagen' liggen die elk aanspraken erop doen vanuit volstrekt verschillende achtergronden en belangen (meer of minder door de markt gedomineerd).

Een voorbeeld is dat van de overlappende lagen van agrarische functies, verkeersinfrastructuur, woonfunctie en leefbaarheid en natuurontwikkeling. De toeristisch recreatieve belangen laten, zoals we eerder zagen, ook nog een sterk intern verdeeld beeld zien. De Beleidsvisie Recreatie Toervaart Nederland richt zich op grootschalige water infrastructuur. Maar wat betekent dat voor de aandacht voor fijnmaziger waterlopen, die door andere typen recreanten worden gebruikt? Met andere woorden, een zelfde gebied kan onderwerp zijn van verschillende betekeniswerelden, die elkaar overlappen, maar verschillende reikwijdte hebben en al dan niet elkaar versterken of met elkaar in conflict zijn. Iedere betekeniswereld is veranderlijk en staat onder invloed van culturele processen en van marktwerking. Vooral de markt, waarvoor doorgaans een snelle omloop van producten nuttig is - of het nou gaat om nieuwe wetsuits, nieuwe typen boten of elektronische scheepsapparatuur - kan een versnellende invloed hebben op die processen van betekenisgeving. De ruimtelijke omgeving kan zowel aanknopingspunt bieden voor versnellende processen als voor vertraging. Sneller betekent: steeds anders en vaak meer. Vertraging gaat om het vasthouden aan wat gevestigde gevoelens zijn en vasthouden aan de dingen zoals ze waren. Juist in een moderne wereld, waarin mensen geconfronteerd worden met steeds snellere veranderingen, wordt een neiging om zich ook vast te houden aan onveranderlijke waarden of aan het verleden bijna een levensnoodzaak. Niet voor niets stijgt de belangstelling voor het cultureel erfgoed en heeft het rustig verblijven in de natuur een onverslaanbare populariteit.

Deze innovatieve opgave spitst zich niet alleen toe op de tegenstelling tussen concurrerende betekenissen en versnelling en vertraging. Ook is er een spanning aan het ontstaan tussen verleden- en toekomstgerichtheid. Veel ruimtelijke maatregelen zijn conserverend van aard, maar moeten we alleen leven met het verleden? Hoe kunnen we creatieve, futuristische vernieuwingen hun gang laten gaan, zonder dat die bij voorbaat stuklopen op de conserverende krachten? Innovaties in de bestemming van water voor vrijetijdservaringen kunnen zowel aansluiten bij historisch besef, authenticiteit, behoud en reconstructie (vertraging) als bij verandering, eigentijdsheid of futurisme (dynamiek en versnelling).

2.7.6 Interactiviteit

De laatste jaren wordt steeds luider geroepen om nieuwe sturingsconcepten voor beleid en ruimtelijke ordening. Interactieve beleids- of planvorming en 'mediation' zijn beide begrippen die, samen met veel min of meer verwante termen, aangeven dat lokale en andere betrokken belangen beter tot hun recht dienen komen bij beleidsvorming en dat conflicten beter onderling kunnen worden opgelost dan dat ze voor de rechter eindigen. Ten eerste gaat men er daarbij ervan uit dat besluitvorming via de gewone democratische volksvertegenwoordiging daaraan niet helemaal voldoet en dat er een meer directe inschakeling van belanghebbende betrokkenen moet plaatsvinden (democratische overweging). Bovendien is de veronderstelling dat direct belanghebbenden verstand hebben van 'hun zaak', bijvoorbeeld het gebruik

van het water, en dat hun bijdrage meer kwaliteit van maatregelen en inrichting oplevert. Hengelaars weten wat goed viswater is, beter dan een ambtenaar achter zijn bureau (kwaliteitsoverweging). Ten derde meent men dat een tijdige inschakeling weliswaar in het begin beleidsprocessen kan vertragen, maar uiteindelijk leidt tot een snellere acceptatie van maatregelen en ingrepen (efficiëntieoverweging). De uiteenzetting over waarden en kwaliteit mag duidelijk maken hoe belangrijk deze inschakeling kan zijn. De verbeelding die met gebruik, beleving en 'eigen' verhalen te maken heeft, is wezenlijk voor kwaliteit en verdient te worden toegelaten tot het beleidsproces. En de toe-eigeningswaarde zegt veel over de medewerking dan wel weerstand die men van gebruikers van het water kan verwachten.

Een belangrijk onderdeel van deze opgave is de vraag welke belanghebbenden bij de bepaling van kwaliteiten worden betrokken. Zijn het de mensen uit het stroomgebied van een waterloop of uit het territorium van een waterschap? Hoeveel mensen kunnen worden betrokken? Welke activiteiten zijn belangrijk en welke zijn discutabel (er is bijvoorbeeld een groeiend verzet tegen sportvissen: waarom doden voor plezier). Bovendien is een belangrijk vraagpunt in welke fase de betrokkenen worden toegelaten tot het beleidsproces en wat precies die betrokkenheid omvat. Men kan belanghebbenden informeren, raadplegen of zeggenschap geven. Daartussen ligt een wereld van verschil.

Een ander aspect van de interactie-opgave is dat er gestreefd wordt naar consensus tussen tegengestelde belangen, terwijl dat mogelijk creatieve en werkelijke innovatie in de weg kan staan. Belangrijk is dat innovaties van ideeën gekoppeld kunnen worden aan kennisontwikkeling en leerprocessen van de betrokkenen.

Een eveneens te noemen aspect van deze innovatie-opgave is de vraag hoe algemene onderzoeksmatige kennis omtrent betekenis van water, waar nodig toegespitst op specifieke activiteiten, zich verhoudt tot de idee- en wilsvorming van betrokkenen in een meer interactief beleidsproces. Simpel gezegd: wie weet het beter, de onderzoeker die het allemaal heeft nagegaan en uitgeplozen of de belanghebbende, de watersporter, zwemmer/zonaanbidder of sportvisser zelf? Hoe worden beide soorten informatiebronnen met elkaar tezamen gebracht?

3 Flood hazard assessment and management

Nunes Correia, F. N., M. Fordham, M. da Graca Saraiva en F. Bernardo, Flood hazard assessment and management: interface with the public, in: Water Resources Management, 1998 (no. 3), p. 209-227.

- Hoe kunnen we perceptieonderzoek van psychologen en geografen zinvol combineren met hydrologische kennis en GIS?
- Kan dit type onderzoek een bijdrage leveren aan publieke participatie?
- Het hierna volgende onderzoek is uitgevoerd in Portugal, maar de werkwijze is algemener toepasbaar.

3.1 Abstract

The understanding of how people evaluate and respond to natural hazards in an urban area, and how this knowledge can be integrated in the planning and management process, are becoming very important elements of a comprehensive and participatory approach to flood hazard management. Such an approach demands a clear comprehension of the processes of the risks perception, causal attribution, possible solutions for the problem and patterns of behaviour developed during hazard situations. The willingness of the public to participate in flood management, and the attitudes to previous initiatives also need to be addressed. The provision of structural flood defences can have a major impact on the environment and there has been an expression of concern by many members of the public for the degradation of river corridors. In this context, it is becoming a commonly accepted practice by central or local governments to submit flood management plans to public discussion. Appropriate techniques for interfacing with the public are necessary to support this up-surge of public involvement. This paper presents results from research on public perception of floods, flood management and participatory initiatives in Setúbal, Portugal. An extensive interview programme was undertaken with residents and shopkeepers – with and without flood experience, professionals responsible for dealing with flood control problems and local authorities responsible for decision-making on flood management. The paper concludes with a number of recommendations for flood hazard management policy making and processes.

3.2 Introduction

Flood hazard management epitomises the multi-dimensional nature of much environmental management. It is a problem incorporating aspects of the natural sciences (hydrology, ecology, etc.), the social sciences (economics, politics, psychology, culture, etc.) and engineering. It is important for the efficiency and efficacy of the decision-making process to recognise this complexity.

The provision of structural flood defences can have a major impact on the environment and there has been an expression of concern by many members of the public over the degradation of river corridors through river and floodplain management in recent years. River and flood defence managers can be regarded as developers in the countryside and public reactions to proposed river and floodplain works can be similar to any other development. Flood hazard management is no exception to this even though its primary purpose may appear, to those involved, to be an unequivocal public good (Fordham, 1993).

However, there are now examples of a more proactive approach towards environment-tally sensitive river engineering and also towards river rehabilitation and restoration which attempt to manage rivers and floodplains without destroying their ecological and aesthetic qualities (Gardiner, 1988). A key issue of these new initiatives is the inclusion of public consultation and participation.

The research reported in this paper was conducted in the framework of EUROflood 1 and 2, projects partially funded by the EU, under the Climatology and Natural Hazards area of the Environment Research Programme. JNICT, the Portuguese Board for Science and Technology, also supported Portuguese participation in these projects. Other collaborators of EUROflood are referred to in the acknowledgements. A more detailed description of these projects can be found in Penning-Rowsell and Fordham (1994) and Penning-Rowsell (1996).

3.3 Flood Hazard Perception and Management Options

The flood hazard literature demonstrates the primary importance of experience in the development of flood hazard perception in floodplain occupants (Smith and Tobin, 1979). In communities with a 'flood culture' -essentially those that experience floods relatively frequently prevent adaptations and adequate 'inevent' responses can lead to reductions in both tangible and intangible damage. In urban communities in particular, where there is a shifting population, the build-up of flood experience is often lacking. This is further exacerbated in areas subject to only infrequent flooding. Thus the urban floodplain resident must often make decisions in relative ignorance and extreme uncertainty (Fordham, 1992).

The technical expert, often from outside the community, cannot expect an optimum response to his/her hazard management decision from floodplain residents who may have no knowledge and experience of (flood) hazard or, if they do have experience, may have their own, conflicting, preferences for action and management. There can be no single, 'right', technical decision in such a situation. For the decision to be workable it must be often negotiated with a range of individuals and agencies having regard to both technical and socio-political imperatives, and it must be based on adequate information. The theoretical range of options available to manage flood hazards is large. It can include structural (dams, reservoirs, relief channels, embankments) and non-structural (land use planning, flood warning systems, evacuation, insurance) options at the individual, institutional and government level. In reality, however, this range is limited by technical, political, economic, social and environmental constraints.

It is common for a mix of response options – both structural and non-structural – to be appraised. This involves complex institutional and decision-making frameworks to arrive at the compatibility of these options. Public involvement is

also more complex, due to the extension of roles, and requires a comprehensive approach, with clear processes of information dissemination. Land use planning in areas prone to flooding involves the establishment of specific regulatory constraints to avoid or limit development, and reduce flood damages. This process can have multiple aims. For example, by the linking of regulatory measures with insurance programmes, as in the United States National Flood Insurance Program; by the promotion of 'hazard-compatible' uses; or by the environmental protection and enhancement of river corridors. In all cases, public involvement and participation is required for effective implementation.

Burby and French (1981) discuss the performance of land use management programmes in the protection of floodplains from urban encroachment and increasing flood damages. They argue for the need to take into account the specific local context in the designing of options. Optimal effectiveness of land use management tools depends upon their implementation before the floodplain is intensively encroached. When major urban development has already occurred, the sole use of these tools is less effective and a mix of structural and non-structural options is usually required.

Wood et al. (1985) stress the importance of public consultation and public perception in the selection of options for a flood management plan. Their study involved close interaction with community residents and officials through the use of questionnaires, interviews and contacts with the local community advisory committee.

In the case of structural options, it is insufficient to opt for the most efficient from a technical/engineering standpoint: other factors may intrude into the decision-making process when the technically preferred option is made public. Thus it is important to appraise options within the widest possible disciplinary and professional framework (Fordham et al., 1991).

On an historic continuum, the relationship of humans and nature has been represented by phases such as an early, fearful phase incorporating sacred and magical elements; a controlling phase incorporating the exercise of power over nature; and a phase of harmony in which human beings adapt to and cope with the environment (Correia et al., 1990, Saraiva, 1995). A similar, earlier representation (White, 1973) characterises the same three phases as folk, industrial and post-industrial.

The value of a multi-dimensional approach to flood hazard management (corresponding to a post-industrial, harmonic phase) has been increasingly recognised as the most appropriate. However, these opportunities can be limited in practice because of a range of institutional/agency constraints. This is a problem which can be difficult to solve (even when individual agency personnel are supportive) because of the problems involved in breaking down barriers in budgetary management. The will to work together may be there but the flexibility of funding (between departments and institutions) often is not.

This paper addresses possibilities for a post-industrial, harmonic phase of human environmental interactions which, it is argued, represents the favored present and future option for sustainable environmental management. This, it is argued, is likely to incorporate a mix of responses – both structural and non-structural – and to attempt to gain general consensus (absolute consensus being unrealistic) through the canvassing of a wide range of opinions and decision-making inputs.

3.4 Public Participation

Public participation and an understanding of public perception are important components at all stages in the implementation of water resources projects. They have a particularly important and specific role of flood control measures. Appropriate behaviour during the occurrence of flood events (or indeed other natural hazards) is an important element in the minimisation of losses. Arguably, flood hazards tend to be better understood by local populations than other natural hazards: the frequency of the event and the proximity of the river acts as constant reminders of the risks to which they are exposed. Thus, willingness to participate in the process of public involvement is, in principle, more likely to happen (Bernardo et al., 1993).

Whether responses to flood hazard take a structural, non-structural or mixed form, there remains a need for mechanisms for public involvement in decision-making. A structural approach – river channel improvements or the construction of floodwalls and banks, for example – can be effective but can have negative environmental impacts and be difficult, therefore, to obtain public acceptance or a consensus of agreement. If non-structural measures – such as flood warning systems, for example – are adopted, their efficiency is likely to be impaired if the needs and response capabilities of the public have not been incorporated into the system design. Thus, the inclusion of opportunities for public input should lead ultimately to more efficient management of flood hazards.

It is increasingly necessary to involve the public in the decision-making process in order to attempt to achieve consensus on what can be controversial issues. The European Union Directives 85/337/EEC and 97/11/EC make public participation a legal requirement in European Member States. There is, however, some discretion in its interpretation and implementation in most Member States.

In the UK, this directive was implemented in 1988 through Statutory Instrument 1217 (in respect of proposals for land drainage improvement works) which requires an environmental statement to be produced for projects likely to have a significant effect on the environment. However, the public involvement in this process tends to be at the end stage – consultation after production of statement or assessment – and not necessarily in a pro-active way at the early stages of decision-making.

The EU Directive was implemented in Portugal in June 1990 through Decree-Law No. 186/90. Public consultation is required as part of the Environmental Impact Assessment procedures for all types of projects, public and private. Nevertheless, the public becomes involved only at the end of the process when the EIA is complete. Public involvement and participation in these processes have little background and tradition but an awareness of the need to participate is now beginning to emerge.

There is less of a culture of public participation in Portugal, with few interest/action/community groups compared to the UK, for example. The Setúbal study, discussed in detail below, is an innovative example of what could be achieved with a pro-active response to land use planning incorporating the examination of options for public involvement in flood hazard management decision-making.

3.5 Methodology

The main objective of the research presented in this paper is to increase understanding of how people evaluate and respond to natural hazards in an urban area and how this knowledge can be integrated in the planning and management process. Such an approach demands a clear comprehension of the processes of the risks perception, causal attribution, possible solutions for the problem and patterns of behavior developed during hazard situations. The willingness of the public to participate in flood management, and the attitudes towards previous initiatives are also addressed.

The Livramento river catchment and the population of the Portuguese town of Setúbal living in this catchment area were selected as a case study. The research has stressed three main inter-related issues. Firstly, perception of flood risk by different groups, including residents, shopkeepers, professionals and local authorities and decision makers, focusing on flash floods in urban and suburban areas.

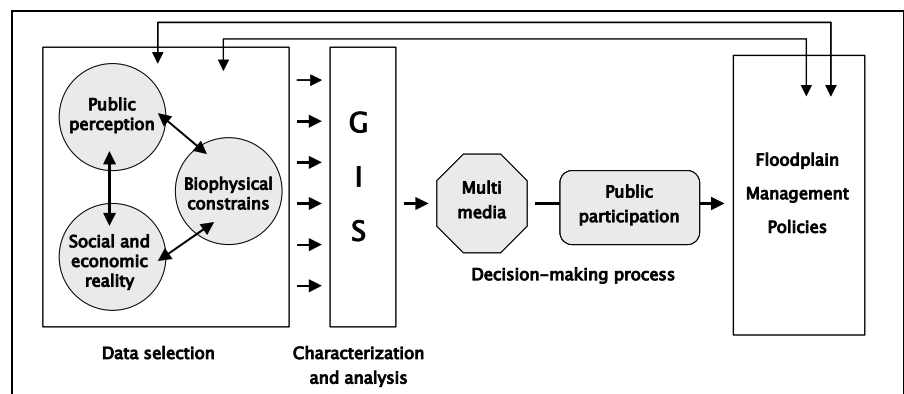
Secondly, hydrological and hydraulic modeling of the physical system and the catchment-wide study of biophysical and socio-economic variables that affect the hydrologic cycle and land use decisions.

Thirdly, the use of a Geographic Information System (GIS) as a tool to integrate the in-formation and to simulate and compare scenarios of development and options of flood alleviation. Their potential for data management and display make Geographic Information Systems (and the other computer graphic devices that were used in this study) powerful tools for decision-making support and for communication with the public.

Figure 1 shows the integration of research modules through GIS for the effective assessment of flood management policies. Figure 2 displays the general approach to flood management decision-making. The model that is being developed, based on GIS, will be capable of handling the following four phases of the decision process: data collection, characterization (analysis and synthesis), formulation of alternatives and decision-making.

In the first phase, a digital data base for the catchment was implemented, storing bio-physical, socio-economic and perception data. Then, the river basin and the flood-prone area were characterised. Hydrological and hydraulic models are used to evaluate flood risk, socio-economic data is assessed for damage estimation and regulatory constraints on urban development or environmental protection are taken into consideration.

Figure 3.1
GIS as a tool an integrated approach



The scenario formulation will be based jointly on urban growth development, and on different options for flood alleviation measures. Four options can be considered in general terms: the 'do-nothing' scenario (which assumes that

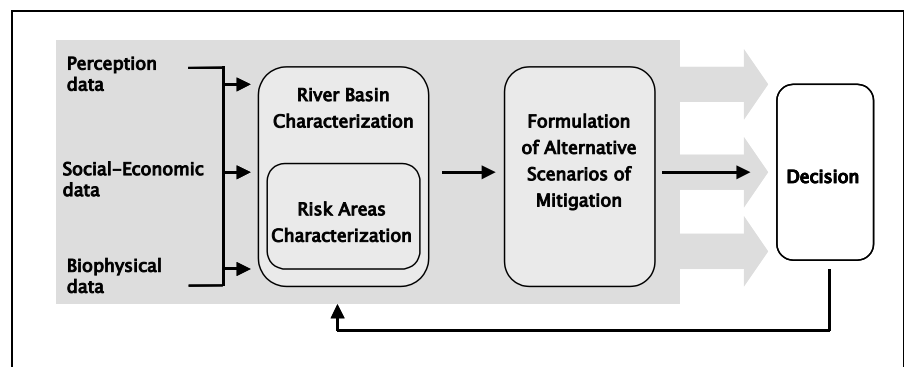
urban development will grow with few constraints, and no structural or non-structural measures will be implemented); The second option considers structural measures for flood control, (such as building a dam in the headwaters and retention basins in floodplain inside the town); The third choice is the application of non-structural measures, (such as floodplain regulation and zoning and regulatory constraints within the catchment, through the application of environmental protection regulations); A fourth option would be the use of a mix of structural and non-structural measures. For each of these scenarios, an assessment process can be generated using GIS capabilities. The model can be a useful tool to support decision-making at the local level, and facilitate the assessment and monitoring of the process within its comprehensive context. The graphical display capabilities of the GIS and its interactivity are an important tool for the efficient information and communication with the public, especially because this information is, generally, highly technical.

Arguably, this methodology can contribute to better human-environment relationships in terms of catchment and floodplain management. In this paper, only those aspects relating to the perception of flood hazards will be described: a more complete description of the results can be found in Correia et al. (1994) and Correia et al. (1995).

3.6 General Description of the Study Area: Setúbal

In recent years (i.e. 1967 and 1983), very severe flash floods affected the Lisbon area. Widespread and unmanaged urban sprawl was identified as a significant cause of the serious damages. One of the most affected areas during the severe 1967 and 1983 flood events in the metropolitan area of Lisbon was Setúbal (Figure 3). This is a town with 90,000 inhabitants, located 35 km south of Lisbon, on the estuary of the River Sado. It is a town whose development is based on industry, fishing, its harbour, and also to its proximity of Lisbon.

Figure 3.2
Conceptual model for flood
analysis and management



The most severe floods in Setúbal are mainly due to the overflow of a small creek named Ribeira do Livramento with a catchment area of 24 km². This creek may be completely dry during summer and reach a discharge of 123 m³/sec for a 100 year return period. The final reach has been culverted in the beginning of this century, and runoff conditions can be made more difficult due to tide variations.

After the major flood of 1983, the local authority initiated a series of studies which characterized the flood regime through the estimation of different variables, such as hydro-graphs corresponding to several return periods and probable maximum flood, hydraulic conditions of the flows, sediment

transports, estimation of flood volumes and inundation areas were estimated and mapped.

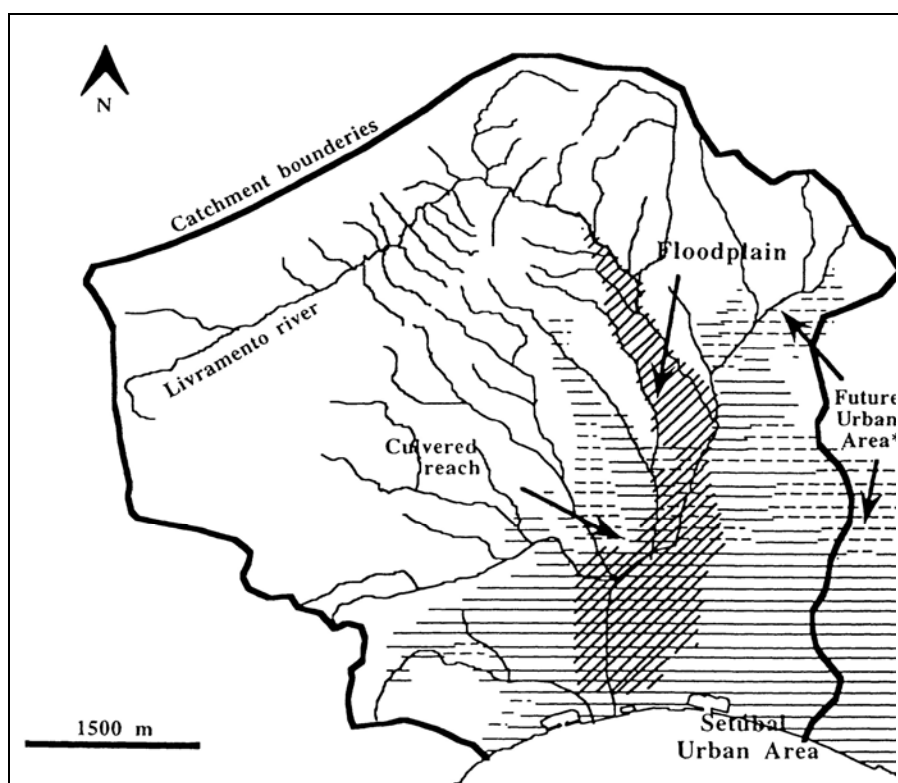
Several neighborhoods (both modern and old) are affected by flood events. In the older areas, it is common to see individual flood proofing measures protecting the thresholds of shops and houses. This type of measure has also been incorporated into some new buildings to protect basements and parking spaces.

Apart from the extreme events of 1967 and 1983 when the river came out of bank, some flooding, due to deficiencies in the urban drainage system and affecting areas in the lowest part of the town, occurs almost annually. Some residents and shopkeepers, therefore, are familiar with this type of hazard to some degree.

Setúbal has been growing along a main valley and floodplain: high grade agricultural soils have been built upon which has increased the imperviousness of the catchment and is considered a significant reason for the increased flood risk. Powerful interest groups at the local level often benefit from fast, and largely unplanned, urban growth. However, local environmental groups have promoted campaigns against floodplain development and encroachment and alternative plans have been suggested, incorporating development control and the preservation of the floodplain as a natural park area. This area and the problems it faces are representative of many southern European urban regions, vulnerable to flood hazards. Other related studies carried out in the area, based on GIS use for floodplain management are presented elsewhere (Correia et al. 1997a, 1997b, 1997c).

Figure 3.3

Location of study area



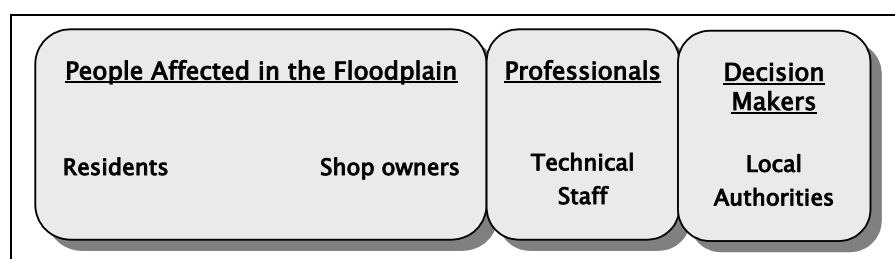
3.7 Survey Methodology and Results

3.7.1 Objectives and format of the survey

The aim of this study is to understand the perception of flood hazard, the action patterns developed in the situation, the causal attribution and the possible public participation in Setúbal urban area. The understanding of the impact of flood hazard in the different groups involved in the problem is crucial so that the most adequate flood control measures can be developed.

The following five factors were hypothesised to contribute to the perception of flood hazards and were examined in the Setúbal study. Firstly, the importance of previous flood experience. In order to examine this, residents and shopkeepers were divided into two groups: one with flood experience and the other without it. Secondly, the influence of the educational level. Two groups of residents were considered: one with medium/high and the other with low educational levels. However, it proved impossible to select a sample of residents with this medium/high educational level because none lived on the ground floor and thus none had ever been directly affected by floods (as defined in this study).

Figure 3.4
Population under Study



Thirdly, the difference between the perception of two flood-affected groups was explored: residents and shopkeepers. In addition, the perception of other groups involved in the problem was explored: people directly affected in flood plain, technical staff in the Municipality; and the decision makers (local politicians and local authority members). Finally, the identification of cultural adaptations to the flooding and their importance in the perception of flood hazard were targeted.

These issues were examined in Setúbal using a social survey, incorporating structured interviews. All the additional information that was provided by respondents during the lengthy interviews was tape recorded and transcribed.

3.7.2 Sample and questionnaire design

The sample comprised sixty residents and sixty shopkeepers, sixteen professionals and all seven members of the Executive Board, the local authorities, including the President of the Municipality. The sub-groups examined in the survey are shown in Figure 3.4.

The interviews were structured according to the following topics. Firstly, socio-demographic data (age, marital status, educational level, occupational status, residential history, residential ownership). Secondly, according to attitudes towards the neighborhood and perception of the 'local problems' to be solved: respondents were asked to talk about their neighborhood, their level of attachment to it and the reasons for this attachment. Afterwards, they were asked to identify the major local problems to be solved as well as the obstacles preventing the solution of those problems. In addition, they were asked about their personal involvement in any kind of action for finding or implementing possible solutions to the existing problems.

Table 3.1
Sample Distribution

		With Experience	Without Experience	Total
People affected in the	Residents	22	17	39
Floodplain	Shopkeepers	22	20	42
Technical Staff				13
Decision-Makers				7

Thirdly, flood hazard experience was quantified. The residents were asked about: their personal knowledge of flood hazards in the area and if they had any personal experience of having their house flooded; the major flood in 1983 and the possibility that such an event could happen again; their perception of the damage caused by floods and their personal behaviour during the floods, including any kind of action undertaken in the building in order to mitigate the effects of the hazards. The respondents were also asked to express what they consider to be an appropriate attitude to floods.

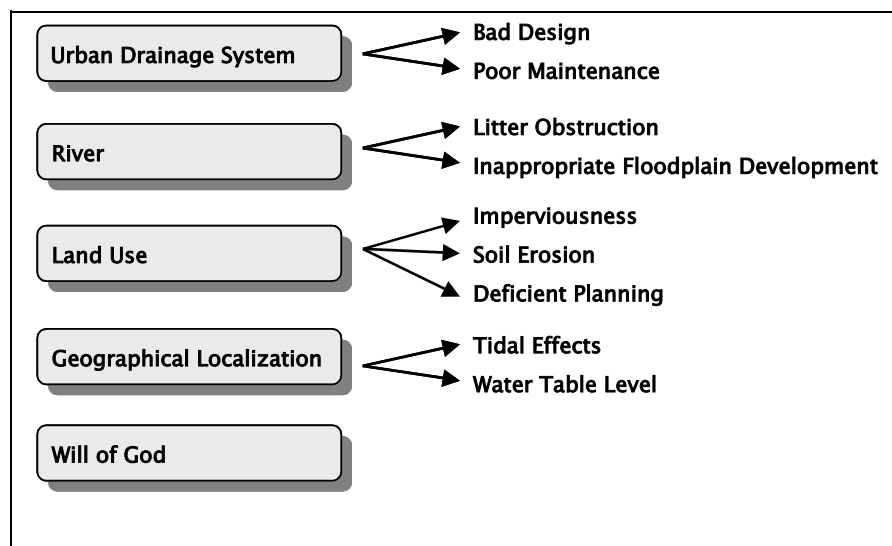
A further category of information sought was on causal attribution and environmental participation. The respondents were asked about the causes of floods in Setúbal; only after being allowed to describe the causes of flood events as they perceived them, the real cause, i.e. the Livramento river, was mentioned and possible solutions to the problem and potential difficulties investigated. They were then asked about their personal participation in previous initiatives aimed at the solution of the flood problems and the reasons for this specific behaviour. Additionally, they were asked as to how the local population might contribute to the solution of flood hazards.

An introductory letter was sent one or two weeks in advance to all the potential respondents asking for collaboration on the project. The interviews were designed to last from 30 to 60 minutes but, since most of the questions were open-ended, no time limit was imposed on the respondents. The interviews were recorded on audio tape, so that a content analysis of the verbal responses could be carried out. While the interview was conducted with this structured questionnaire, it had some 'open' questions that provided opportunities for respondents to comment in their own words. Furthermore, interviewers were encouraged to note down any additional comments that were made during the lengthy interviews.

The response to the survey was good in that most of the respondents became very interested and involved in the issues under discussion. The interviews were carried out during 1991 and early 1993, and the duration was between thirty minutes and two hours. A total of 81 interviews were carried out for the groups of residents and shopkeepers. The distribution among different groups is presented in Table 3.1.

The data was analysed using the SPSS computer software package and the transcriptions of the verbal responses were content analysed.

Figure 3.5
Flood causes identified by
respondents



3.8 Survey conclusions

3.8.1 Public Perception of Flood Hazard

There appears to be a widespread perception of the flood situation in Setúbal. In fact, all the population seems capable of correctly describing, locating and identifying the causes of flood events. The Setúbal flood problem is as old as human settlement in this area. The flooding which occurred during the eighteenth century was of such importance that it was described in local literature (Ramos, 1992). Spontaneously the subjects remember histories related to flood occurrences.

All the respondents made a multicausal attribution for the flood problem in Setúbal. It is the union of different causes which can cause flooding. Content analysis of the answers led to the classification presented in Figure 5.

All groups seem to understand the flood hazard as a problem to some extent natural or uncontrollable and partially 'man-made' or controllable, in other words a 'quasi-natural' hazard (Fordham, 1992). Several solutions that can be implemented in order to minimise the problem were mentioned. But they also realised that even if these solutions were implemented the flood problem would still persist.

Some public statements emphasised the human influence on the flood problem: 'There is a maxim that goes like this: Things are going as straightforward as a creek'. The river is the meeting point of nature. It makes its own way, that may have a lot of turns, but it is still the straightest' (Shopkeeper with flood experience, a man of 47 years old).

The flood hazard literature reveals the importance of experience in the development of flood hazard perception (Penning-Rowsell, 1976, Lave and Lave, 1991). In this research, the concept of 'flood experience' was defined as having ever had their houses or shops flooded. However, most of the respondents without flood experience have, at least once, been witnesses of a flood situation. Perhaps this fact explains why the group without flood experience recognises, describes and identifies the flood causes approximately in the same way as the respondents with flood experience.

Nevertheless, the respondents without flood experience had some difficulties in answering about flood frequency (35% of the residents without flood experience and 50% of the shopkeepers without flood experience answered 'I don't know') and had a more optimistic opinion about the likelihood of future

flooding. In this research, apparently, the experience of floods at home or shops influenced the perception of the risk more than the perception of the causes and damages of the flood occurrence.

River environments are often described in terms of their aesthetic and recreational importance and landscape heritage values (Litton et al., 1974; Fordham, 1992, Saraiva, 1995). This can make it difficult for authorities to implement structural flood protection measures that threaten these values. This is not the case for the Livramento Creek which is a neglected river in an area without access roads. Generally speaking, the inhabitants of Setúbal do not visit the area and associate the river with flooding.

Under these circumstances, structural mitigation measures are not generally seen as causing damage to the landscape. However, environmental groups are leading a movement against the destruction of the floodplain and attempting to protect the river and promote environmental enhancement of the area.

3.8.2 The Perception of Different Groups

In the study of natural hazard perception, different segments of the public involved in the process must be considered: namely the general public affected, the professionals involved in the design of flood alleviation schemes and the decision makers (Correia et al., 1990; Green et al., 1991; Fordham, 1992). However, each group has a different perspective on the problem of appropriate and likely behaviour. These expectations may be not only different but may also result in conflict when considering solutions to flood problems. Therefore, in order to better conceptualise flood defence options, it is useful to understand and take into consideration the specific views and perceptions of those parties involved. In Setúbal the different groups describe the flood events, damages, responsibilities and actions undertaken during hazard events in the same way. Surprisingly, however, the population is not aware of the civil protection services as an entity with responsibilities to help during hazard situations.

In this research the residents and shopkeepers seem to have a more optimistic opinion about the low likelihood of a future big flood and about the frequency of the flood occurrence than the technicians and local authorities. The people affected in flood plain seems to have a cognitive adjustment in order to reduce the perception of risk (Lima and Faisca, 1992). This kind of strategies have individual advantages since it reduces the cognitive dissonance of living in a risk area. Thus, the environment is perceived as more secure than it in reality is.

In terms of severity, the politicians do not consider floods in Setúbal to be a very serious problem. However, the technicians considered the flood occurrence in Setúbal as an important problem that could cause serious damages. The politicians seem to have a biased perception that reduces the risk and thus reduces the need for a more rapid intervention.

In terms of cause identification, some differences can be observed among the groups. The cumulative effects of an inadequate urban drainage system and tide effects were easily identified by residents and shopkeepers and referred to as the most common cause of floods. In order to explain the situation, one shopkeeper without flood experience, said: 'if you had a tap turned on at your bathroom and the water didn't get drained, you'd get a flood – naturally'. The technicians have a broader flood events view of the situation and mention not only the deficiencies in the urban drainage and the tidal effects, but also the land use problems and the water table levels. This is a more 'scientific' point of view which is more difficult for the population to grasp (Lima, 1993). However, a few residents and shopkeepers also mentioned the land use problem. A shopkeeper with flood experience explained 'before the terrain was open and

functioned as a 'blotting paper', an absorption took place. With all this concrete and asphalt the water is not absorbed and there it comes'.

The local authority members present a combination of causes that we can consider as being somewhere between the public's perception and that of the technicians. They mention the joint effect of inappropriate urban drainage, the tidal effects and the impervious-ness of some areas of the watershed area. It is interesting to note that the political preferences may have some influence on the opinions on flood risk among the authorities. The members of the Executive Board be-longing to the political party with a majority in local government have a more optimistic view as to the likelihood of a big flood. This group refers to the geographic location as a very important aspect. This is a man-made cause but the origin is very remote and no responsibility can be associated with them. The political opposition emphasises the in-creasing imperviousness of the watershed. As to the reasons why the problem has not been solved yet, the politicians of the majority party refer to external factors like the lack of funds or to the complexities of the problem. The opposition refers to more local and tangible reasons like lack of political willingness.

With respect to possible solutions of the problem, the most frequent answers refer to the drainage system. However, other solutions are mentioned among the residents and the shopkeepers, like the rehabilitation of the river system, silt dragging the river and correct land use. The technicians and the authorities refer frequently to the correct land use and structural measures like retention basins.

Figure 3.6

Individual flood protection.



3.8.3 Cultural Adaptation to Flood Occurrence

In this study we recognise communities with a traditional flood culture, characterised by adjustments to mitigate flood effects. In this neighbourhood coexist simultaneously other people like new residents lacking flood experience, without protections against the flood effects. This problem was recognised in the inquiries: 'The building around the corner is brand new and yet last year in the underground parking, the cars were dancing and bumping on the ceiling' (Shopkeeper with flood experience, woman, 38 years old). In the new buildings located in flood plain, after a big flood, some adjustments were implemented to protect from a new flood problem. Usually they installed floodboards at the door or at the garage door, or systems to pump water from the basement.

For the group of residents, perhaps because of the frequency and the long history of flooding, it is possible to find collective action patterns and cognitive patterns which have been adjusted to the hazard situation. Many have installed floodboards at the door entrance to protect their homes from the floodwaters, as shown in figure 3.6.

Another kind of adjustment is the knowledge of the tidal influence. This is a form of cognitive adjustment through the elimination of doubt, thus making the situation predictable. It is common to refer to 'disaster subcultures' as a cultural characteristic of communities that are frequently exposed to a given type of threat (Moore 1964; Wenger, 1978, Laska, 1990). This is apparent in populations that have been living for long periods in flood plains. Emergency situations are faced with less panic and many spontaneous measures are adopted in order to mitigate the consequences of flood hazards.

In the group of shopkeepers with flood experience it is possible to identify two different patterns of behaviour: among shopkeepers with frequent flood experience there exists a group that shows the same flood mitigation characteristics as the resident group (i.e. the use of floodboards and checking the tide levels). Those shopkeepers at risk from infrequent floods (such as occurred in 1983) adopt measures – such as insurance – that reduce but do not prevent damage or do not adopt any form of protection; in the case of rare but severe flood events they may experience serious problems.

3.8.4 Public Participation

Most respondents had done nothing to help solve the problem. However, it is interesting to note that a significant number of people believe that something or even a lot could be achieved if the population took a more active role. Technicians and politicians give a very important role to the technical solution to the problem. People see flood control as a municipal responsibility. The role of the public is only to put pressure on the municipality through their civic pride. Some research has shown that the controllability of the hazard increases public participation (Rochford and Blocker, 1991), although in this case it is not really evident.

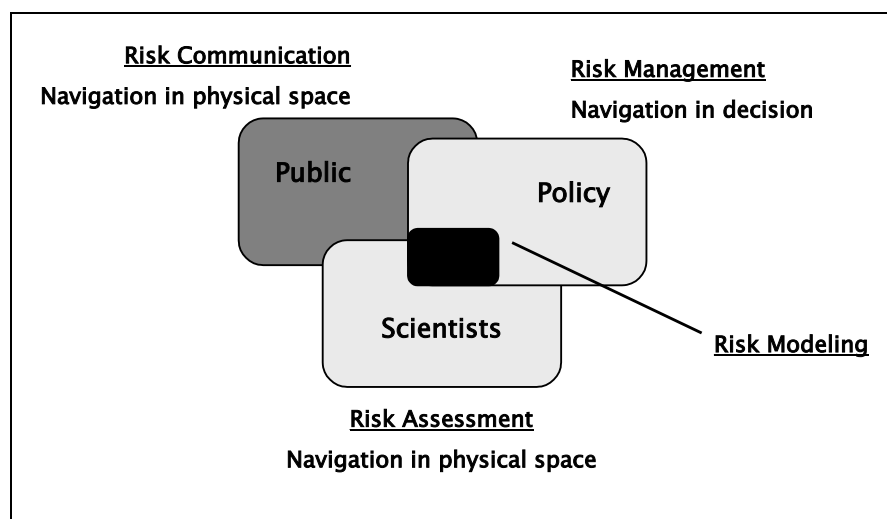
The European Union Directives 85/337/EEC and 97/11/EC make public participation a legal requirement in European Member States for some specific situations. However, in Portugal there is little evidence of a culture of public participation in flood hazard management, except for the response during and immediately after severe flood events. This case study emphasises the need to understand public perception of floods and flood hazard management in order to increase the efficiency of the possible solutions to the flood problem. It will be necessary, however, to raise public awareness through the implementation of a risk communication programme (Slovic, 1986; Keeney and Winterfeldt, 1986). One possible tool in this process is the use of GIS.

3.9 Concluding Comments

Traditionally, discussions about environmental risks and their assessment have been punctuated by debates between members of various sub-cultures in our society, namely between the sub-culture of science, policy and the public. The use of GIS to model and estimate risks allows the integration of different sub-cultures and the possibility of navigating in and between these cultures. Rejeski (1993) presents a model to represent this conception (see Figure 3.7).

Figure 3.7

The three sub-cultures of risk.



GIS can be an important tool for involving the public in the different stages of the planning process of risk alleviation. It allows a representation of reality and the simulation of different scenarios such as different flood levels. In this way the public has the opportunity of seeing and understanding some of the technical aspects of the flood problem. In addition, the simulation of different flood management options can create the possibility of active participation in the decision-process which can be carried out in a user-friendly environment, using innovative methods such as multi-media devices.

An extension of the uses discussed above could be the incorporation into a GIS of the oral narratives of flood-affected people. According to Kouzmin (1992), oral narratives, while naturally idiosyncratic, can provide a rich data source which can be recorded as both text and graphics in a GIS. Flood locations, house/landmark water heights and other distinguishing characteristics of the days of flood-level build-up can be usefully re-corded. Thus, a large database can be constructed incorporating anecdotal, qualitative material, as well as the more usual quantitative 'scientific' data.

If handled properly, public participation in planning, decision-making and environmental management has a critical role to play in helping to integrate economic, social and environmental objectives. It is a mechanism to increase public awareness of the delicate balance between economic and environmental trade-offs, and it can increase public confidence in the decision making-process. Based on the authors' experience in coping with flood hazard situations and on the detailed analysis of the Setúbal case study, there are several conclusions and policy recommendations that can be presented:

- Floodplain management programmes cannot be dissociated from catchment land use management. An integrated approach should prevail;
- Planning for flood alleviation requires a mix of technical, social, economic and environmental concerns and solutions. There is a need to take into account multidimensional problems, multidisciplinary solutions, a wide range of tools and a complex and multi-directional (vertical and horizontal) institutional framework;
- A wise combination of structural and non-structural approaches for floodplain management should be based upon and reflect the local context and its physical and social conditions;

-
- Interface with the public plays an important role in floodplain management. Search for public perception and attitudes with respect to flood hazard is an essential means to understand how the public copes with those events, and for planning relief, emergency and recovery measures;
 - Environmental concerns should be combined with floodplain management at different stages. Comprehensive land use planning and resource management in the catchment area, the protection of natural and cultural values of floodplains and rivers, and consideration of the environmental impact of structural and non-structural measures are important aspects requiring appropriate consideration;
 - Flood frequency analysis and hydraulic modeling are essential tools for the definition of areas subject to inundation and for the assessment of flood risk;
 - Local level responses and their context are key factors for a proactive management process;
 - GIS are useful and powerful tools not only for floodplain management, but also for facilitating the dialogue with decision-makers, interest groups and the public in general.

Acknowledgements

EUROflood research project was made possible with the support of the European Commission. Funding for this research project was provided by the EC under the Climatology and Natural Hazards component of the Environment Research Programme. The Portuguese National Board for Science and Technology (JNICT), also played a very crucial role at an early stage of this research project. Prof. Edmund Penning-Rowsell must be acknowledged as coordinator of EUROflood. Middlesex University, IST, Delft Hydraulics, Braschel + Schmitz, CERGRENE, LNEC, Catania University, and Polytechnic University of Catalunya were the organisations participating in the project, which provided interesting exchange of views and scientific contributions. Research work in Portugal was done with the support of JNICT, CNIG, ISA and LNEC. Special acknowledgement are due to Prof. Evan Vlachos, who played a crucial role in the inception phase of this re-search work, and to Dr. Luís Soczka that provided guidance in the public perception studies and in the structuring of the questionnaire.

References

- Bernardo, F., Ramos, I., Saraiva, M.G. and Correia, F.N.: 1993, *Sistemas de Informação Geográfica no Ordenamento de Áreas de Risco de Cheias, Caso de Setúbal*, II ESIG, Estoril.
- Burby, R. J. and French, S. P.: 1981, Coping with floods. The land use management paradox. *J. Am. Plan. Assoc.* 47(3), 289–300.
- Correia, F. N., Saraiva, M. G., Rocha J., Fordham M., Bernardo F., Ramos I., Marques Z. and Soczka L.: 1994, *The Planning of Flood Alleviation Measures: Interface with the Public* in: Penning-Rowsell, E., M. Fordham (ed.), 1994, *Floods Across Europe: Flood Hazard Assessment, Modelling and Management*, Middlesex University Press, London.
- Correia, F. N., Saraiva, M. G., Rocha, J., Bernardo, F. and Ramos, I.: 1995, *Public Perception on Flood Risk and Flood Defence Policies*, in: Gardiner et al. (1995) *Defence from Floods and Floodplain Management*, NATO ASI Series Vol. 299, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Netherlands.

-
- Correia, F. N., Saraiva, M. G., Soczka, L. and Soeiro, C.: 1990, Public Perceptions and Public Participation in Water Projects, Colloque Europeen La Gestion de L'Eau, Paris.
- Correia, F. N., Saraiva, M. G. and Ramos, I.: 1997a, GIS-Based Flood Analysis and Floodplain Management. Submitted to publication in Water Resource Management, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Netherlands.
- Correia, F. N., Rego, F., Saraiva, M. G. and Ramos, I.: 1997b, Coupling GIS with Hydrologic and Hydraulic Flood Modelling, submitted to publication in Water Resour. Manage., Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Netherlands.
- Correia, F. N., Saraiva, M. G. and Silva, F. N.: 1997c, Floodplain Management in Urban Developing Areas, submitted to publication in Water Resour. Manage., Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, the Netherlands.
- Fordham, M. H.: 1992, Choice and Constraint in Flood Hazard Mitigation: The Environmental Attitudes of Floodplain Residents and Engineers, PhD Thesis, Middlesex University.
- Fordham, M.: 1993, Valuing the Environment: the attitudes of floodplain residents and flood defence engineers. In Values and the Environment: Conference Proceedings, 23–24 September, University of Surrey.
- Fordham, M., Tunstall, S. and Penning-Rowsell, E.C.: 1991, Choice and preference in the Thames floodplain: the beginnings of a participatory approach? *Landscape and Urban Planning*, 20, 183– 187.
- Gardiner, J. L.: 1988, Environmentally sensitive river engineering: examples from the Thames catchment, in: Petts, G. (ed.). *Regulated Rivers: Research and Management*, Vol. 2, John Wiley and Sons.
- Green, C. H., Tunstell, S.M. and Fordham, M.: 1991, The Risks from Flooding: which Risks and whose Perceptions, Flood Hazard Research Centre, Middlesex Polytechnic, Enfield.
- Keeney, R. L. and Winterfeld, D.V.: 1986, Improving Risk Communication, *Risk Anal.* 6.
- Kouzmin, A.: 1992, Creeping Crises and Expert Systems: Planning for environmental disaster capabilities, Resource and Environmental Studies Number 6, Centre for Environmental Studies, Australian National University, Canberra.
- Laska, S.B.: 1990, Homeowner Adaptation to Flooding: an Application of the General Hazards Coping Theory, *Environ. Behav.* 23(3), Sage Publications.
- Lave, T. R. and Lave, L.B.: 1991, Public Perception of the Risks of Floods: Implications for Communication, *Risk Anal.* II(2).
- Lima, L. and Faísca, L.: 1992, O Ajustamento às Cheias: estudo exploratório na População Portuguesa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Lisboa.
- Lima, M. L.: 1993, Percepção de Riscos Ambientais: Representações e Identidades Sociais, Comunicação no I Colóquio de 'Ambiente: Psicologia, Educação e Política Ambientais, ISPA, Lisboa.
- Litton, R. B. et al.: 1974, Water and Landscape. An Aesthetic Overview of the Role of Water in the Landscape, Department of Landscape Architecture, University of California, Water Information Center Inc., New York.
- Moore, H. E.: 1964, *And the Winds Blew*, University of Texas, Austin, Texas, U.S.A.
- Penning-Rowsell, E. (ed.): 1996, Improving Flood Hazard Management Across Europe, Middlesex University Press, London.

-
- Penning-Rowsell, E., Fordham, M. (eds): 1994, Floods across Europe. Flood Hazard Assessment, Modelling and Management, Middlesex University Press, London.
- Ramos, I.: 1992, As Quintas Envolventes de Setúbal. Uma Proposta de Ordenamento, Final Report of the Degree of Landscape Architecture, I.S.A., Lisboa.
- Rejeski, D.: 1993, GIS and Risk: a Three-Culture Problem, Environmental Modeling with GIS, Oxford University, New York.
- Rochford, E. B. and Blocker, T. J.: 1991, Coping with 'Natural' Hazards as Stressor. The Predictor of Activism in a Flood Disaster, Environ. Behav. 23(2), Sage Publications.
- Saraiva, M. G.: 1995, O Rio como Paisagem. Gestão de Corredores Fluviais no quadro do Ordenamento do Território, (The river as landscape: management of river corridors in the framework of land-use planning), Ph. D. Dissertation, Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Slovic: 1986, Informing and Educating the Public about Risk, Risk Analysis 6.
- Smith, K. and Tobin, G. A.: 1979, Human Adjustment to the Flood Hazard, London: Longman.
- Wenger, D. E.: 1978, Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations, in: E. L. Quarantelli (ed.), Disasters, Theory and Research, Sage Publication Inc., Beverly Hills, California, U.S.A.
- White, G. F.: 1973, Natural Hazards Research, in: Chorley, R.J. (ed.), Directions in Geography, Methuen, London.
- Wood, D., Gooch, T. C., Pronovost, P. M. and Noonan, D. C.: 1985, Development of a flood management plan, J. Water Resour. Plan. Manage 111(4).

4 Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg

*Van Duin, M. J., M.J. Bezuven, U. Rosenthal en I. Baard,
Evacuaties bij hoog water: zelfredzaamheid en overheidszorg.
Leiden (Crisis Onderzoek Team), 1995, p.26 - 42.*

- Wat kunnen we leren van de recente evacuaties bij hoog water?
- De hierna volgende resultaten berusten op een drietal enquêtes, namelijk bij geëvacueerde inwoners van Limburg in 1993, bij Limburgers die last hadden ondervonden van het hoogwater in 1995, en bij inwoners van de (brandweer)regio's Nijmegen en Tiel in 1995 (zowel degenen die evacueerden als degenen die niet overgingen tot evacuatie).

4.1 Risicobesef

Het risicobesef van burgers kan worden beïnvloed door eerdere ervaringen met een soortgelijke ramp en/of door informatievoorziening vooraf. Dit besef kan verschillen van persoon tot persoon. Er zijn bijvoorbeeld aanwijzingen dat er verschillen bestaan in risicobesef tussen enerzijds allochtonen en instromers in een gebied, en anderzijds autochtonen. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het risicobesef in Limburg voor dat het wassende water de eerste maal toesloeg. Daarnaast komt ook het risicobesef in Gelderland voorafgaand aan het hoge water in 1995 ter sprake.

Limburg 1993 Uit ander onderzoek blijkt dat er, voorafgaand aan de overstroming, nauwelijks sprake was van een serieuze risicobeleving. Bijna twee derde van de huishoudens (62 %) was zich voor de overstroming van 1993 niet bewust van het hoogwaterrisico. Slechts een op de vijf huishoudens gaf te kennen vooraf geïnformeerd te zijn over het hoogwaterrisico in dit gebied. Als belangrijkste bron van informatie noemden de respondenten familie en bekenden. Een op de vijf respondenten noemde daarnaast eigen ervaring of stelde dat het overstromingsrisico algemeen bekend was.

Het aandeel respondenten dat zich niet van het overstromingsrisico bewust was, bleek naar verhouding het grootst onder autochtonen en instromers met weinig of geen overstromingservaring (79 % respectievelijk 76 %). Onder instromers en autochtonen met veel overstromingservaring bleek dat aandeel aanmerkelijk kleiner (40 % respectievelijk 31 %).

Er was in het gebied, voorafgaand aan de overstroming, nauwelijks sprake van risicobesef. Dit bleek uit het feit dat degenen die enigszins (16%) tot goed (22%) op de hoogte waren van de kans op hoogwater bijna de helft (48%) dat risico als klein inschatte. Autochtonen en instromers met weinig ervaring waren van mening dat het risico klein was (79% respectievelijk 59%). Van de autochtonen en instromers met veel ervaring schatte daarentegen maar ruim een derde het risico als klein in.

De overtuiging dat er in dit gebied altijd overstromingen voor zullen komen, werd gedeeld door ongeveer de helft van de respondenten. Een opvallend

hoog percentage (23%) had hierover geen mening. Instromers met veel overstromingservaring waren er meer dan gemiddeld van overtuigd dat er in dit gebied altijd wel overstromingen zullen voorkomen (63% versus 52%). Van de respondenten was een derde van mening dat er volgend jaar weer een overstroming zou plaatsvinden. Deze gedachten werden meer dan gemiddeld gesteund door instromers en autochtonen met veel overstromingservaring (45% respectievelijk 46%).

Gelderland 1995 De respondenten werden gevraagd of zij wisten, voordat er sprake was van een eventuele evacuatie, dat hun woonplaats gevaar zou lopen bij een dijkdoorbraak. Uit de enquête bleek dat niet alle inwoners uit de Gelderse regio's voorafgaand aan het hoogwater beseften welke risico's ze liepen. Meer dan de helft van de respondenten gaf aan zich wel van het risico bewust te zijn.

Tussen de regio's Nijmegen en Tiel bleken verschillen in risicobesef te bestaan. In de regio Nijmegen waren meer respondenten zich bewust van het risico dan in de regio Tiel (69% respectievelijk 52%). Een kwart van de respondenten in de regio Nijmegen was zich niet bewust van het hoogwaterrisico. In Tiel was dit percentage aanmerkelijk hoger, namelijk 39%. Ook uit ander onderzoek blijkt het relatief lage risicobesef in de regio Tiel. Hierbij wordt gewezen op het verschil in samenstelling van de bevolking als mogelijke verklaring. In de kleine kernen met een overwegend autochtone bevolking bleken veel meer respondenten (ruim driekwart) zich bewust van het risico dan in de steden Tiel en Culemborg (ruim de helft) met relatief meer instromers en allochtonen.

Conclusie

Het risicobesef in Gelderland was groter dan in Limburg 1993. Het risicobesef was groter onder de autochtone bevolking dan onder instromers en allochtonen.

4.2 Waarschuwing

4.2.1 Waarschuwingstijd

Bij rampsituaties verwacht de bevolking in het algemeen accurate en tijdige informatie. Vroegtijdige waarschuwing stelt de bewoners in staat maatregelen te treffen en zich voor te bereiden op een (eventuele) evacuatie om de gevolgen van een ramp zoveel mogelijk beperken. De waarschuwingstijd blijkt een belangrijke factor bij evacuaties. Wanneer er sprake is van een hoge mate van verrassing, dan zal de overheid nauwelijks tijd hebben de mensen te waarschuwen. De volgende verwachting met betrekking tot het verloop van de wateroverlast vormde dan ook het vertrekpunt van de analyse: hoe meer stroomafwaarts de ligging van de getroffen regio, des te meer tijd de overheid had om te waarschuwen en des te meer tijd de burgers hadden voor het treffen van maatregelen.

Limburg 1993 In Zuid-Limburg was de waarschuwingstijd korter dan in Noord- en Midden-Limburg. De respondenten zijn gevraagd wanneer ze werden geïnformeerd over mogelijke wateroverlast in hun woonwijk. In de zuidelijke regio werd men in zekere zin verrast door het plotseling opkomende water. De helft van de respondenten werd niet of pas op de dag van de overstroming over mogelijke wateroverlast geïnformeerd. Toch zei één op de vier respondenten een dag van tevoren reeds van de wateroverlast te hebben vernomen. In overeenstemming met onze verwachting bleek dat in het midden van Limburg de inwoners in een vroeger stadium op de hoogte waren gebracht

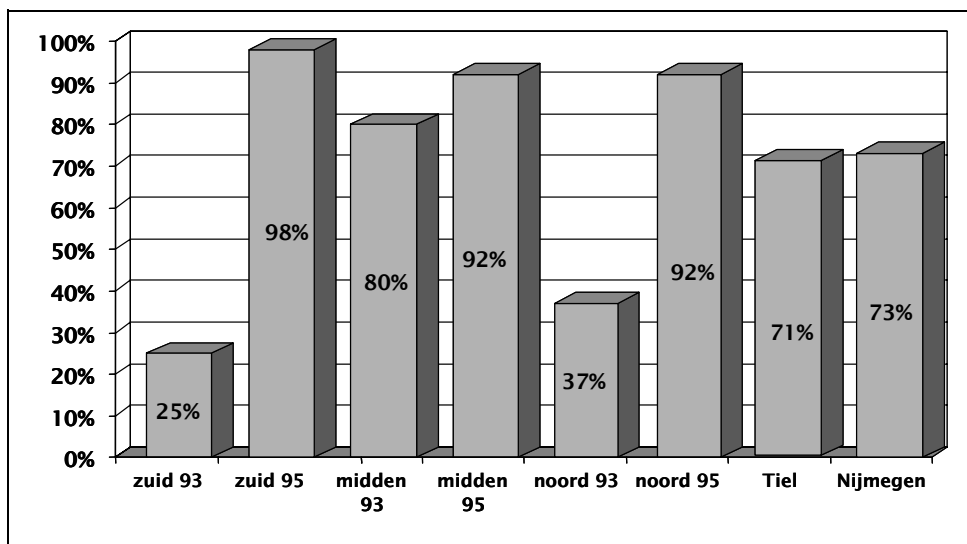
dan in het zuiden van Limburg. In tegenstelling tot onze verwachting bleken de bewoners in Noord-Limburg echter juist in een later stadium op de hoogte te zijn dan bewoners in Midden-Limburg.

Naarmate men in een vroeger stadium werd geïnformeerd, bleek de mening over het moment van de waarschuwing positiever. Zo was men in Midden-Limburg, waar men in een vroeger stadium werd geïnformeerd dan in de andere twee regio's in Limburg, het meest positief over het moment van informeren. Het meest negatief was men in Zuid-Limburg, waar het merendeel van de respondenten het moment waarop ze werden geïnformeerd te laat vond. In Noord-Limburg, waar men in een verrassend laat stadium werd geïnformeerd, vond eveneens een meerderheid het moment niet tijdig (figuur 4.1).

Limburg 1995 Overheid en burgers werden aanzienlijk minder verrast door het opkomende water dan in 1993. In alle regio's bleek de tevredenheid over het moment van informeren toegenomen. Het meest opvallend was de enorme toename in tevredenheid in Noord- en Zuid-Limburg ten opzichte van 1993. Vrijwel alle respondenten in deze regio's vonden dat de waarschuwing tijdig werd gegeven. Hoewel de tevredenheid in Midden-Limburg in 1993 groot was, nam deze eveneens toe (figuur 4.1)

Figuur 4.1

Het percentage mensen dat (zeer) tevreden was over het moment van alarmering



Gelderland 1995 In 1993 waren er reeds geluiden te horen dat de situatie in Gelderland allerm minst rooskleurig was. In 1995 drongen de signalen dat er opnieuw een dreigende situatie kon ontstaan, al in een vroeg stadium door in de noordelijker gelegen Gelderse regio's. Derhalve was de verwachting dat de autoriteiten de burgers in deze gebieden tijdig op de hoogte zouden kunnen stellen van het dreigende gevaar en een (eventuele) evacuatie. Toch gaf een op de vijf respondenten aan pas op de dag van het evacuatiebesluit zelf ingelicht te zijn. De meeste mensen gaven echter aan dat zij (ruim) van tevoren op de hoogte waren.

Gevraagd naar hun mening over het moment waarop informatie over de op handen zijnde evacuatie werd verstrekt, gaf ruim zeventig % van de respondenten te kennen tevreden te zijn, terwijl bijna dertig % vond dat de informatie te laat kwam (figuur 4). De Gelderse respondenten waren tevredener over het moment van de informatieverstrekking dan de Limburgse respondenten in 1993 (met uitzondering van de respondenten uit

MiddenLimburg), maar zij waren daarover weer minder te spreken dan de Limburgse respondenten in 1995.

Conclusie:

In 1995 bleek men in Limburg geleerd te hebben van de gebeurtenissen van 1993; men liet zich niet verrassen. Bijna driekwart van de inwoners van de Gelderse regio's was tevreden over het moment van waarschuwing.

4.2.2 Bron van informatie

De manier waarop burgers worden geïnformeerd, beïnvloedt het effect van de waarschuwing. Uit onderzoek blijkt het van groot belang te zijn dat de boodschap afkomstig is van een autoriteit. Bij natuurrampen blijken lokale autoriteiten in het merendeel van de gevallen de eerste bron van informatie te zijn, gevolgd door familie/buren/vrienden (informele netwerken). De belangrijkste bronnen van informatie bij natuurrampen zijn de massamedia.

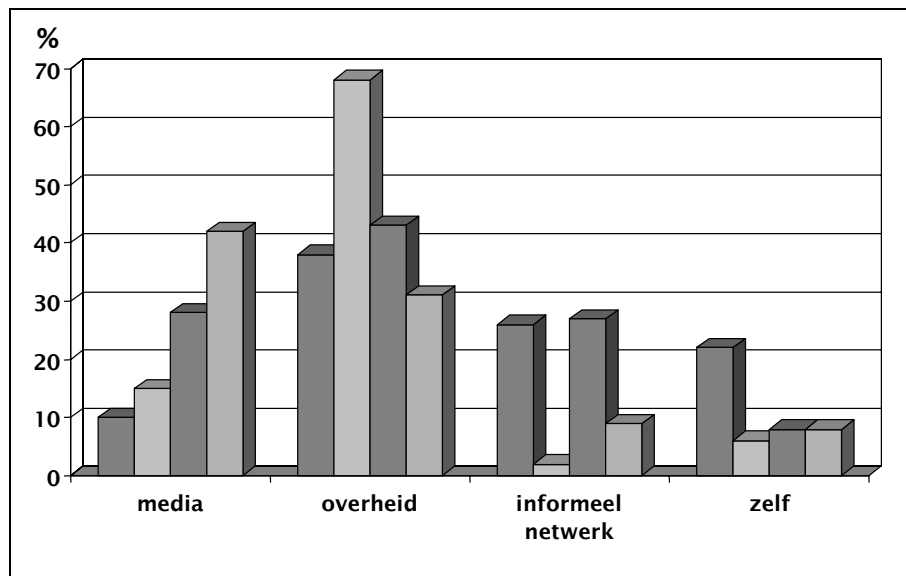
De overheid kan kiezen voor directe en/of indirecte informatievoorziening. Bij het gebruik van directe vormen van overheidscommunicatie, zoals brieven aan bewoners van een gebied, is het voor de ontvanger duidelijk dat een boodschap rechtstreeks afkomstig is van een autoriteit. Bij indirecte informatievoorziening, waarbij bijvoorbeeld de berichtgeving via de media geschiedt, is deze relatie niet altijd even duidelijk aanwezig.

Limburg 1993 Aan de respondenten werd gevraagd aan te geven van wie of uit welke bron de eerste informatie over het wassende water afkomstig was. In het zuiden van Limburg bleek geen zender of middel dominant te zijn geweest (brandweer, geluidswagens, Rijkswaterstaat en bewonersbrieven werden genoemd). Opvallend veel respondenten kregen de eerste informatie door feitelijke waarneming of van omwonenden en/of familie. Voor een deel is dit te verklaren doordat de lokale (rampenbestrijdings)autoriteiten verrast werden door het opkomende water en geen tijd hadden om de bevolking te waarschuwen. In Midden-Limburg bleek de gemeente veruit de belangrijkste informant te zijn geweest. Ook in het noordelijke deel van de provincie bleek de gemeente, zij het in iets mindere mate, de belangrijkste eerste bron van informatie (figuur 4.2).

In alle drie de regio's in Limburg is ten tijde van de wateroverlast door de gemeente/regio's getracht met bewonersbrieven de burgers te informeren. Over het algemeen werkte deze vorm van informatievoorziening redelijk tot goed. Met name in Roermond bleek men tevreden (88 %). In het zuiden las ruim drie kwart van de respondenten de brieven. De tevredenheid was ook hier groot. In het noorden werkte deze vorm van (directe) gemeentelijke informatieoverdracht het minst. Hoewel net als in het zuiden driekwart van de respondenten de brieven las, bleek men hier minder positief dan de respondenten uit de andere regio's. De kritiek van sommige respondenten in de noordelijke regio richtte zich op de inhoud van de bewonersbrieven: de informatie was onduidelijk, onvoldoende of achterhaald.

Figuur 4.2

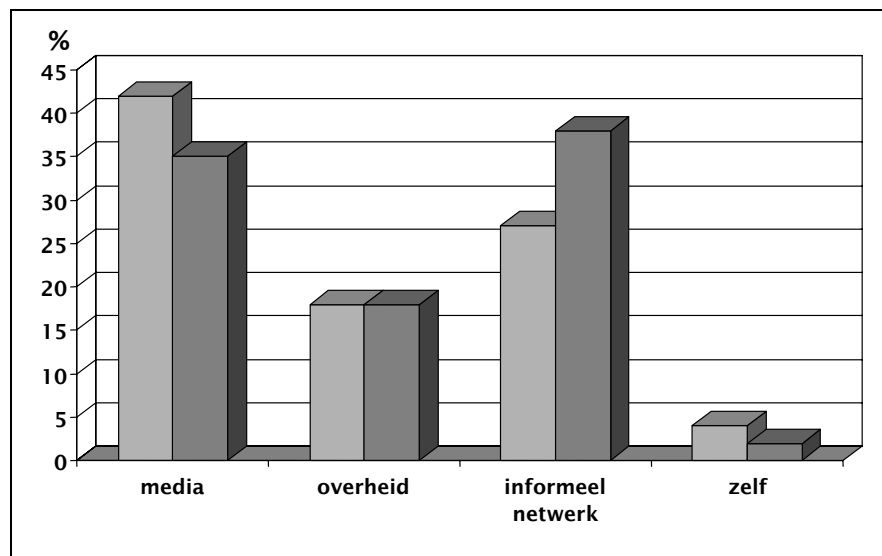
De eerste bron van informatie
Limburg



Limburg 1995 Bij de tweede keer dat het hoogwater Limburg trof, bleek het belang van de media als bron van eerste informatie meer dan verdubbeld. In totaal verkreeg ongeveer de helft van de ondervraagden de eerste informatie via de media. Televisie werd door het grootste percentage respondenten genoemd, gevolgd door Radio Limburg. Het aantal respondenten dat de gemeentelijke berichtgeving als eerste bron van informatie noemde, is gelijk aan dat in 1993. Een lager, maar nog steeds aanzienlijk percentage respondenten, noemde bekenden, familie en/ of buren of eigen waarneming als eerste bron van informatie (figuur 4.2). Ook in 1995 werden inwoners gewaarschuwd met bewonersbrieven. Het aandeel mensen dat de bewonersbrieven las, nam iets af ten opzichte van 1993. De tevredenheid over deze brieven daarentegen nam duidelijk toe, in het bijzonder in Zuid- en Noord-Limburg.

Figuur 4.3

De eerste bron van informatie
Gelderland



Gelderland 1995 In de regio Nijmegen noemde, ook in verhouding tot de andere regio's, een opvallend hoog percentage van de respondenten buren, familieleden, vrienden of collega's als eerste bron van informatie. In Tiel lag dit

percentage lager. Ook de media speelden een prominente rol. In de gesprekken met betrokkenen kwam herhaaldelijk de belangrijke rol van Omroep Gelderland naar voren. Dit beeld werd bevestigd door de resultaten van de enquête. In de regio Nijmegen noemde 14 % de Omroep als eerste bron van informatie en in Tiel 23%. De overheden maakten dankbaar gebruik van dit medium om de bevolking te voorzien van informatie. Het feit dat de overheid minder vaak werd genoemd, kan samenhangen met de indirecte informatievoorziening via onder andere Omroep Gelderland (figuur 4.3).

Conclusie:

In het zuiden van Limburg waren de autoriteiten in 1993 niet goed in staat de bevolking te alarmeren. In het midden van Limburg had de overheid wel een centrale rol bij het informeren van mensen. In het noorden van Limburg speelde de lokale televisie een belangrijke rol. In 1995 bleken zowel in Limburg als in Gelderland de media de belangrijkste rol bij de informatievoorziening te spelen, gevolgd door de lokale autoriteiten en informele netwerken.

4.2.3 Kwaliteit van informatievoorziening

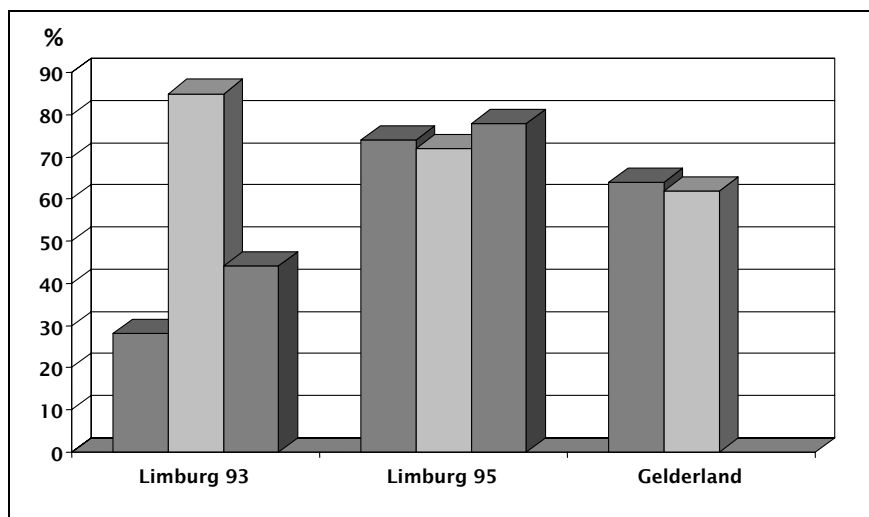
Hierboven zagen we reeds dat burgers, met het oog op het treffen van maatregelen, tijdig op de hoogte willen zijn van een naderend onheil. Naast de tijdigheid is ook de inhoud van de waarschuwing van belang. Men verwacht niet alleen tijdige, maar ook accurate informatie. We vroegen de respondenten naar hun mening over de betrouwbaarheid van de informatie en de informatievoorziening door de overheid in het algemeen.

Limburg 1993 In het zuiden van Limburg kwam de meest betrouwbare informatie van uiteenlopende diensten (gemeente, crisiscentrum, media). Geen van de organisaties speelde daar een dominante rol. In het midden van de provincie vervulde de gemeente Roermond wel zo'n centrale functie. Bewoners kregen de meest betrouwbare informatie van die gemeente. In het noorden van de provincie scoorden de lokale radio en de kabelkrant hoog (20% en 33%), gevolgd door de gemeente (12%); samen ongeveer tweederde van de respondenten. Een derde van de respondenten kon geen betrouwbare 'zender' noemen.

Er waren grote verschillen in de tevredenheid over de gemeentelijke informatievoorziening in 1993. De respondenten uit het midden van Limburg waren het meest tevreden. In het zuiden heerste daarentegen juist grote ontevredenheid. Redenen voor deze ontevredenheid waren onder andere: onvolledigheid van de bewonersbrieven, het ontbreken van vitale informatie en achterhaalde informatie. In het noorden was ongeveer de helft van de respondenten tevreden of zeer tevreden, maar ongeveer een derde van de respondenten bleek ontevreden of zeer ontevreden. De bewoners van Noord-Limburg onderschatten de ernst van de wateroverlast doordat ze geen, onvoldoende of onduidelijke informatie kregen. Ook uit ander onderzoek blijkt dat de inhoud van de berichtgeving nog wel eens te wensen over liet (figuur 4.4).

Figuur 4.4

Het percentage respondentent dat (zeer) tevreden was over de kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening



Limburg 1995 De meerderheid van de respondenten in Limburg kreeg tijdens de wateroverlast 1995 de meest betrouwbare informatie via de media (57%). Een kwart van de respondenten noemde de gemeentelijke berichtgeving als meest betrouwbare bron van informatie. De inwoners in de zuidelijkste regio van Limburg vertrouwden de informatievoorziening door de gemeente het minst. Slechts een relatief klein deel van de respondenten vond dat de gemeente de meest betrouwbare informatie gaf. Deze lage score in Zuid-Limburg kan te maken hebben met de ervaringen van 1993. In de andere regio's was het vertrouwen in de gemeentelijke informatievoorziening groter (tussen de 27 en 40%).

In 1995 vonden vrijwel alle respondenten dat zij tijdig waren gewaarschuwd. Deze trend van nivellering zien we terug in de antwoorden op de vraag over de informatievoorziening door de gemeente. De tevredenheid in Midden-Limburg daalde iets, terwijl het percentage (zeer) tevreden respondenten in de andere twee regio's sterk steeg (figuur 4.4; staat 1: Zuid; 2: Midden; 3: Noord). Ondanks de stijging van het aantal tevreden respondenten in het zuiden van Limburg, bleef het vertrouwen van de burgers achter bij de andere regio's. De meest genoemde reden voor ontevredenheid was dat de ernst van de overstroming onduidelijk was. Daarnaast werd genoemd dat geen informatie was ontvangen, deze te laat werd ontvangen of dat de informatie te weinig actueel was. Een aantal respondenten vond de informatie te overdreven en paniekerig.

Gelderland 1995 De belangrijke rol van de media en de lokale (rampenbestrijdings)autoriteiten werd eveneens bevestigd in Gelderland. De helft van de inwoners van deze gebieden wendde zich tot diverse mediabronnen voor de meest betrouwbare informatie. Opnieuw bleek Omroep Gelderland van grote waarde in het informatievoorzieningsproces; dit medium werd door 30 % genoemd. Ruim een derde van de respondenten (37 %) stelde het meeste vertrouwen in de berichtgeving van de gemeente. In Tiel was deze score hoger dan in Nijmegen (40 % respectievelijk 25 %), hetgeen verklaard kan worden door het succes van de bewonersbrieven die in deze regio werden verspreid. In Nijmegen vertrouwde een op de tien respondenten het eigen oordeel het meest; in Tiel was dat 6%.

De meningen over de kwaliteit van de gemeentelijke informatievoorziening corresponderen met die over het moment van alarmering: de Gelderse respondenten zijn tevredener over de kwaliteit van de informatievoorziening

dan de Limburgse respondenten van 1993 (met uitzondering van de respondenten uit Midden-Limburg), maar zij zijn hierover weer minder te spreken dan de Limburgse respondenten uit 1995 (figuur 4.4; staaf 1: Tiel; staaf 2: Nijmegen).

Conclusie

De meningen over de betrouwbaarheid van de gemeentelijke informatievoorziening verschilden in 1993 in Limburg per regio.

In Zuid-Limburg had men het minste vertrouwen in de gemeentelijke informatie en in Midden-Limburg was het vertrouwen het grootst. Noord-Limburg nam een tussenpositie in. Tijdens de wateroverlast 1995 trad een nivellering op. Ondanks de nivellering bleef het vertrouwen in de gemeentelijke informatievoorziening in Zuid-Limburg achter bij de andere regio's. In Gelderland was het vertrouwen in de gemeentelijke informatie het grootst in de regio Tiel, maar ook in de regio Nijmegen noemde een kwart van de mensen de gemeente als de meest betrouwbare bron van informatie.

4.3 (Re)actie: afwachten, voorbereiden en/of weggaan

Nadat de burgers op de hoogte zijn gebracht van een (mogelijke) evacuatie en zij de situatie als bedreigend ervaren, komt bij hen de vraag op welke maatregelen er genomen moeten worden. De burgers kunnen besluiten te blijven of besluiten te evacueren. Deze keuze wordt beïnvloed door kennis die men al heeft en informatie die in de waarschuwing wordt gegeven. Daarnaast wordt de keuze bepaald door de tijd die beschikbaar is voor het nemen van maatregelen en de individuele inschatting van de dreiging. De beleving van dreiging wordt bepaald door een aantal factoren, waaronder de mate van verrassing, eerdere ervaring en het bestaan van een 'rampensubcultuur'. In deze paragraaf geven we de resultaten bij de vraag wat men deed nadat de gemeenten de bewoners van bedreigde woonwijken hadden geïnformeerd over de mogelijke evacuatie. Vervolgens staan we nader stil bij de redenen die ten grondslag lag aan de beslissing om te evacueren of niet te evacueren.

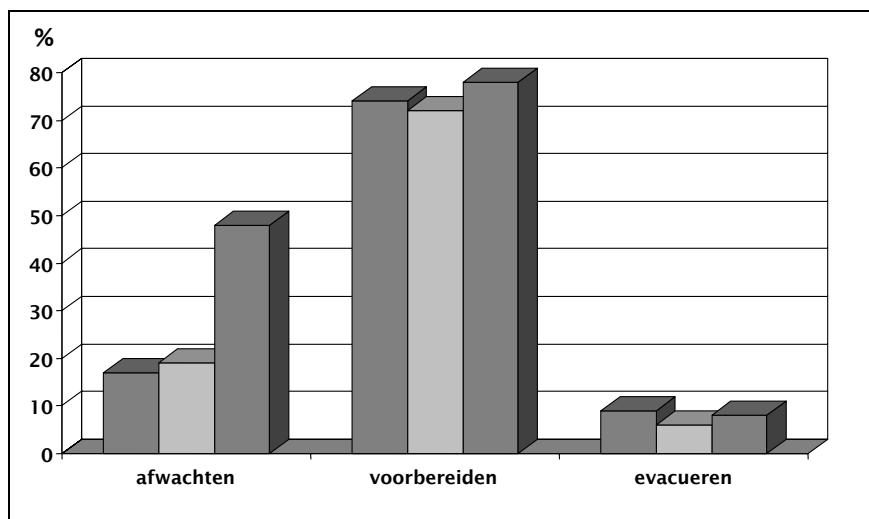
4.3.1 Directe reactie na berichtgeving over evacuatie

Limburg 1993 De zuidelijkste regio werd als eerste getroffen door de wateroverlast. Uit de resultaten van de enquête kwam naar voren dat in Zuid-Limburg het grootste percentage respondenten direct overging tot evacuatie. De helft van deze groep ontving geen gemeentelijke informatie en evacueerde op eigen initiatief. In het noorden en midden van Limburg besloot ongeveer een op de tien respondenten te evacueren.

De meeste Limburgers stelden, conform de algemene reactie bij evacuaties, het moment van evacuatie uit. Veel respondenten besloten (voorlopig) te blijven. Blijven betekende voor een derde van deze groep afwachten en voor de overigen het treffen van maatregelen. Voorbeelden van maatregelen die men zoal trof, waren: het bijeenbrengen van gezinsleden, het waarschuwen van omwonenden/buren, het verplaatsen van meubels naar hoger gelegen plaatsen in huis. De reacties van degenen die besloten te blijven, verschilden per regio. Opvallend was de afwachthouding die men in het noorden bleek te hebben; meer dan de helft van de respondenten wachtte af. Dit in tegenstelling tot het zuiden en midden van Limburg, waar slechts een op de vijf respondenten besloot af te wachten (figuur 4.5 a).

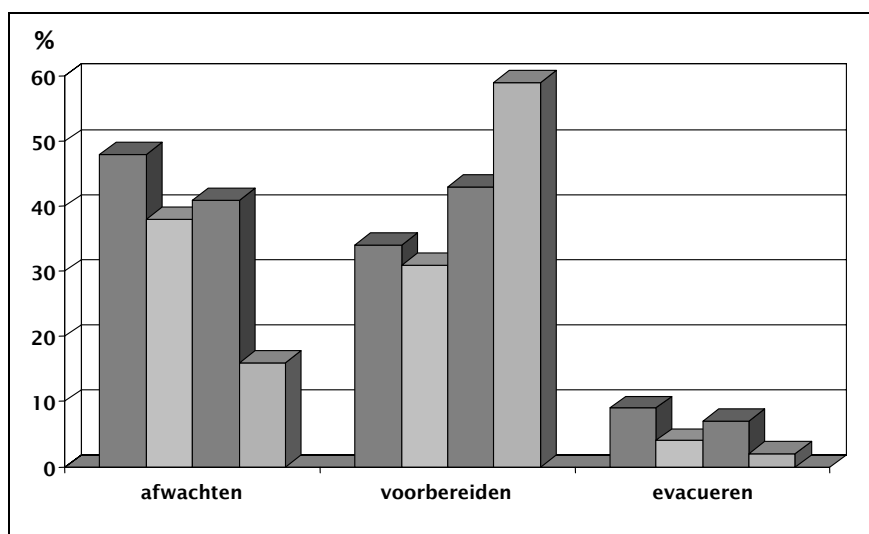
Figuur 4.5 a

De directe reactie op de alarmering
Limburg 1993



Figuur 4.5 b

De directe reactie op de alarmering
Limburg en Gelderland 1995



Limburg 1995 De regionale verschillen in reacties op de alarmering waren kleiner dan in 1993. In het midden en zuiden van Limburg besloten meer mensen of te wachten, in Noord-Limburg bleef het percentage nagenoeg gelijk. Het aantal respondenten dat voorbereidingen ging treffen, daalde in alle drie de regio's, evenals het percentage inwoners dat besloot tot evacuatie. Deze veranderingen kunnen te maken hebben met het feit dat mensen na de overstroming van 1993 structurele voorzorgsmaatregelen troffen in en rondom hun huis en/of dat mensen op basis van de eerdere ervaring dachten dat het wel mee zou vallen. Een derde factor die in dit opzicht mogelijk een rol van betekenis heeft gehad, is het feit dat in Limburg (op drie kleine gemeenten na) geen gedwongen evacuatie plaatsvond.

Gelderland 1995 Op enkele uitzonderingen na, had de bevolking in de meeste woonwijken gelegenheid om zich voor te bereiden op de (mogelijke) evacuatie. Wij vroegen ook in Gelderland aan de respondenten wat zij deden na het horen van de informatie. Meer dan de helft begon inderdaad met de voorbereiding op de (mogelijke) evacuatie. Een op de vijf respondenten besloot te vertrekken en ongeveer vier% was zelfs al weg op het moment van de aankondiging. Slechts 16% van de respondenten besloot af te wachten. Deze opvallende resultaten hangen waarschijnlijk samen met het verplichte karakter van de

evacuatie en de levensbedreigende situatie die zou ontstaan bij een dijkdoorbraak (zie figuur 4.5b).

4.3.2 Beslissing om te evacueren

Uit de literatuur komt naar voren dat mensen niet zomaar overgaan tot evacuatie. Evacuaties zijn, zo bleek uit vele studies, dermate ingrijpende gebeurtenissen, dat keer op keer blijkt dat burgers niet zo gemakkelijk tot het verlaten van huis en haard zijn te bewegen. De beslissing om al dan niet te evacueren wordt in belangrijke mate bepaald door de individuele inschatting van de dreiging. Ook andere redenen kunnen ten grondslag liggen aan het besluit om te vertrekken. Wij vroegen de respondenten naar de reden van hun vertrek.

Limburg 1995 In Limburg ging men voornamelijk af op de dreiging zoals men die zelf ervoer. Toch bleek in Limburg een aanzienlijk percentage de informatie van de overheid als reden op te geven. Niet alleen de angst voor het opkomend water, maar ook de dreigende isolatie als de rest van de straat geëvacueerd zou zijn, was een motief om tijdelijk te vertrekken. Bovendien was het uitvallen van de energievoorzieningen (gas, water, licht en telefoon) en het daarmee gepaard gaande isolement in veel gevallen (mede) reden tot evacueren.

Gelderland 1995 In Gelderland gaf twee derde van de mensen aan dat het verplichte karakter van de evacuatie de belangrijkste reden voor evacuatie was, terwijl ongeveer een op de drie respondenten de angst voor overstroming als reden opgaf. Geruchten en het sneeuwbaaleffect ('anderen gaan, dus ik ook') bleken nauwelijks redenen om het gebied te verlaten.

4.3.3 Beslissing om niet te evacueren

In de internationale literatuur worden verschillende redenen genoemd waarom mensen niet evacueren. Een veel genoemde reden is het, naar de mening van de burgers, ontbreken van dreiging. Daarnaast worden het feit dat het gezin niet volledig is op het moment dat de calamiteit zich aankondigt of de angst voor plunderingen, als redenen opgevoerd.

Limburg 1995 Van de niet-geëvacueerde Limburgers gaf een op de drie te kennen niet geëvacueerd te zijn omdat men op het huis wilde passen. Daarnaast bleef men achter omdat men bij vertrek geen mogelijkheid meer zou hebben nog iets tegen het oprukkende water te doen (12%); omdat men vanwege de ervaring met het wassende water in 1993 geen reden zag om te vertrekken (12%); omdat men moest werken of voor de dieren moest zorgen. In één van de tien huishoudens vertrokken de meeste bewoners wel, maar bleven een of meer gezinsleden achter. De redenen voor hen om niet te vertrekken komen overeen met die van de andere achterblijvers.

Gelderland 1995 Het aantal achterblijvers in de regio's Nijmegen en Tiel was klein. Hoewel de dreiging en alarmering een groot aantal Gelderlanders hun huizen deed verlaten, was juist de inschatting dat dreiging ontbrak de meest genoemde reden om niet te vertrekken. Aangezien men voldoende tijd had, speelde het niet volledig zijn van het gezin in geen van de gevallen een rol. In tegenstelling tot de respondenten uit Limburg in 1995, zei slechts een gering aantal respondenten uit Gelderland dat men besloot om niet te vertrekken, omdat men dan geen extra preventieve maatregelen in en rond het huis kon treffen.

Conclusie:

De meeste mensen in de getroffen Gelderse gebieden besloten tot actie over te gaan met het oog op de (mogelijke) evacuatie. Een aantal factoren speelde daarbij een rol: ook in Gelderland had men geleerd van de gebeurtenissen in Limburg in 1993; in Gelderland vormen de polders een badkuip die als ze bij een dijkdoorbraak vollopen, zorgen voor een levensbedreigende situatie; en de evacuatie in Gelderland had een verplicht karakter.

4.4 Vertrek, opvang en terugkeer

4.4.1 Vertrek

Wanneer men eenmaal heeft besloten te evacueren, vertrekt het merendeel met eigen vervoer. Wij gingen in Gelderland na op welk moment de evacués hun huizen verlieten en op welke wijze zij evacueerden.

Gelderland 1995 Aan het begin van paragraaf 3.4 gaven we aan dat burgers de beslissing tot evacuatie vaak zo lang mogelijk uitstellen. Toch verlieten in Gelderland in 1995 de meeste respondenten hun huis een dag voordat de verplichte evacuatie van kracht zou worden (vrijwillige evacuatie). Een aanzienlijk percentage van de respondenten (20%) had het gebied reeds verlaten nog voor de vrijwillige evacuatie was afgekondigd. Bijna 20% vertrok op de dag waarop de evacuatie verplicht werd.

Vrijwel alle evacués vertrokken op eigen gelegenheid. De overgrote meerderheid vertrok met eigen vervoer (80%). Daarnaast werd gezorgd voor vervoer in familieverband (14%). Slechts 1,5% gaf te kennen gebruik te hebben gemaakt van door de overheid geregelde transportvoorzieningen.

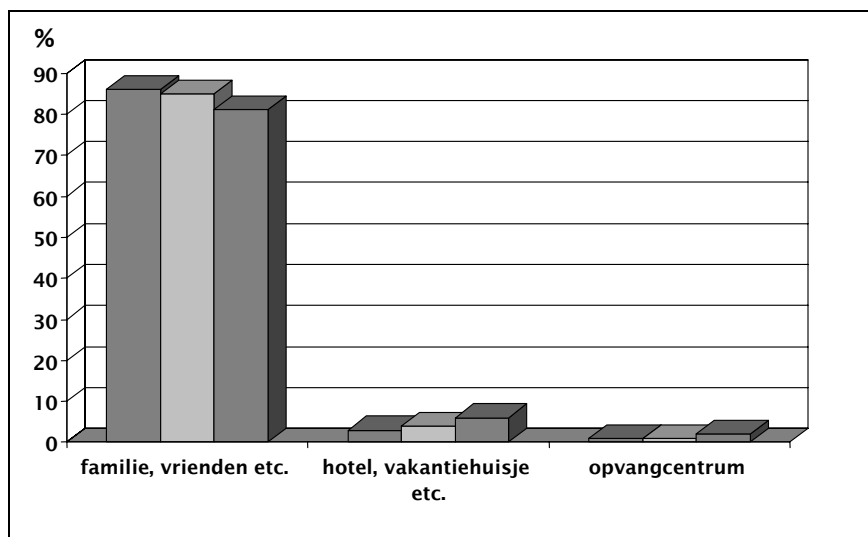
4.4.2 Opvang

Wanneer burgers hun huizen verlaten, dienen zij uiteraard een nieuw en veilig onderdak te vinden. In de regel worden voor deze evacués door de overheid opvangcentra ingericht. Toch blijkt de noodzaak van collectieve opvang beperkt. De meeste mensen die hun huizen moeten verlaten, regelen zelf bij familie of vrienden tijdelijke opvang. De meeste geëvacueerde mijden zoveel als mogelijk grote, collectieve opvangcentra als kerken en sporthallen. Slechts degenen die echt geen andere mogelijkheden hebben, maken gebruik van dergelijke faciliteiten. Wij vroegen de respondenten waar men in eerste instantie naar toe trok voor opvang en waar men de langste tijd verbleef.

Limburg 1993 Familie en vrienden boden het merendeel van de evacués een veilig onderkomen. Onmiddellijk nadat burgers hun huizen hadden verlaten, vonden de meeste Zuid-Limburgers onderdak bij familieleden. Toch maakten velen in eerste instantie gebruik van een opvangcentrum (37 %). Dit heeft ongetwijfeld te maken met de geringe tijd om voorbereidingen te treffen (zie paragraaf 3.3). Het verblijf in de collectieve opvangcentra was voor hen, op een enkele uitzondering na, een tijdelijke noodoplossing. Dit leidden we af uit het gegeven dat het grootste deel van de evacués de meeste tijd doorbracht bij familie of vrienden. Een overgrote meerderheid vond een veilig onderkomen bij familie, terwijl een op de tien respondenten de meeste tijd doorbracht bij vrienden en kennissen. Slechts degenen die echt geen andere mogelijkheid hadden (6%), verbleven gedurende de meeste tijd elders, zoals in een bungalowpark, eigen winkel, hotel of opvangcentrum (Figuur 4.6).

Figuur 4.6

De locatie waar evacues tijdens een evacuatie het langst verbleven



Limburg 1995 In Limburg was men in 1995 duidelijk minder verrast. Het aantal respondenten dat voor onmiddellijke opvang naar opvangcentra ging was aanzienlijk lager. Verder werden de algemene patronen opnieuw bevestigd. Voor de eerste opvang ging het merendeel van de respondenten naar familie of kennissen. De overige respondenten vertrokken naar een hotel, camping of vakantiepark. Net als in 1993 werd gevraagd waar men het langst verbleef. De ondervraagde respondenten bevestigden ook hier de algemene patronen.

Gelderland 1995 In de regio's Nijmegen en Tiel bleek de keuze van respondenten voor eerste en langste opvang evenmin verrassend. Meer dan 80 % grog naar familie of vrienden en had dit reeds voor het vertrek geregeld. Net als in Limburg maakte ook hier slechts een gering aantal mensen gebruik van de collectieve opvangvoorzieningen. Daarnaast zocht een deel van de respondenten gedurende de evacuatie opvang in een hotel, een bungalowpark of een camping.

Conclusie:

Hoewel in 1993 in Limburg relatief veel mensen voor de eerste opvang waren aangewezen op de opvangcentra, verbleef het merendeel van hen de langste tijd bij vrienden en familie. In 1995 zochten zowel in Limburg als in Gelderland de meeste respondenten eveneens onderdak bij familie of bekenden.

4.4.3 Terugkeer

Mensen willen zo snel mogelijk terugkeren naar huis. Dit kan aanleiding geven tot verkeersdrukke en opstoppingen. Wij vroegen de respondenten in Gelderland op welk moment ze terugkeerden. Aan degenen die besloten te wachten tot enige tijd na de officiële toestemming vroegen wij naar de reden voor de verlate terugkeer.

Gelderland 1995 In lijn met de verwachting wilde de overgrote meerderheid zo snel mogelijk naar huis terug; zeven op de tien Gelderlanders vertrokken meteen nadat de officiële toestemming tot terugkeer werd gegeven. Vrijwel niemand ging echter terug voordat de officiële toestemming tot terugkeer werd gegeven. Opmerkelijk was dat ruim een kwart van de respondenten besloot om nog op het evacuatieadres te blijven na de toestemming tot terugkeer. Tijdens de wateroverlast werd gespeculeerd dat een van de belangrijkste redenen voor mensen om niet direct te evacueren de zondagsrust zou zijn.

De resultaten van het onderzoek spreken dit echter tegen. De groep die de zondagsrust als belangrijkste reden voor uitstel van terugkeer noemde was relatief beperkt (10%). Een tweede veel besproken verklaring voor verlate terugkeer vormde het mijden van de verkeersdrukte. Hoewel 37% van de respondenten later vertrok om de verkeersdrukte te mijden, bleek dit toch niet de meest genoemde reden. De helft van de respondenten noemde namelijk als reden voor de late terugkeer het feit dat men het wel naar zijn zin had op het opvangadres (bij familie /vrienden). Soms was er een praktische reden, zoals ziekte of het feit dat de winkels op zondag gesloten waren. De terugkeer verliep voor vrijwel iedereen naar wens; slechts 1,5% van de respondenten had negatieve ervaringen (voornamelijk vanwege de verkeersdrukte).

Conclusie:

De meerderheid van de respondenten keerde zo spoedig mogelijk naar huis terug. Toch besloot een relatief grote groep langer op het opvangadres te blijven. De belangrijkste reden hiervoor bleek niet principieel (de zondagsrust). Het merendeel keerde later terug om praktische redenen of vanwege de gezelligheid op het opvangadres.

5 Beleving kustveiligheid

Van den Berg, A.E., M. Jacobs en F. Langers, Beleving kustveiligheid. Wageningen (Alterra), 2002, p. 20 - 27.

- In hoeverre hebben kustbewoners een beeld van ontwikkelingen die van invloed zijn op de kustveiligheid, zoals zeespiegelstijging?
- In hoeverre menen ze dat waardevolle aspecten van de huidige situatie, zoals landschappelijke schoonheid, beïnvloed worden door maatregelen voor kustveiligheid: dijken ophogen, zand suppleren, eilanden aanleggen of groter risico accepteren?
- De hierna volgende resultaten zijn gebaseerd op open interviews met twaalf kustbewoners uit zes kustplaatsen in het jaar 2000.

5.1 Resultaten

5.1.1 Open vraag kustveiligheid

Van de 12 respondenten geeft de helft aan wel eens over een overstroming na te denken, de andere helft denkt er niet of nauwelijks over na. Er zijn geen systematische verschillen tussen de gebieden, behalve dat in Bergen aan Zee beide respondenten aangeven er wel over na te denken. De kans op overstroming ervaart men in het algemeen als louter theoretisch.

Een aantal zaken wordt spontaan genoemd door de mensen. Zeespiegelstijging wordt door slechts enkele respondenten uit zichzelf genoemd als belangrijk voor de ontwikkelingen op het gebied van de kustveiligheid. Het broeikas effect wordt ook genoemd. Het afkalven van zand van duin en strand wordt enkele keren genoemd als belangrijk in verband met de kustveiligheid.

Er heerst een algemeen idee dat men veilig zit. Meestal heeft men veel vertrouwen in de overheid die ervoor zorgt dat er geen overstroming plaats zal vinden. Dijkverzwaring, stormvloedkering, strekdammen, duinen verstevigen en zandsuppletie zijn daden van de overheid die mensen ervaren en waardoor ze zich veilig voelen. Een overstroming is dan ook moeilijk voor te stellen, want de overheid is er op tijd bij, zo redeneert men.

Enkele mensen (natuurlijk vooral uit Zeeland) verwijzen naar de watersnoodramp in 1953. De rivieroverstromingen midden jaren '90 liggen bij een aantal respondenten in het geheugen. Een overstroming zou voor iedereen een grote ramp zijn. Men voorspelt bij een overstroming vooral veel materiele schade. Het menselijk leed wordt ook vaak genoemd.

Niet alleen vindt men dat de overheid zorgt voor veiligheid, maar men ziet het ook uitdrukkelijk als de taak van de overheid om er zorg voor te dragen. De overheid moet de veiligheid waarborgen, zo is de algemene gedachte.

Algemeen beeld

Men voelt zich veilig, de overheid zorgt daarvoor en moet dat ook doen.

5.1.2 Specifieke vragen kustveiligheid

Overstromingsrisico

De kans op overstroming die door de interviewers is genoemd ervaart men als zeer klein. Sommigen zien dit als te verwaarlozen, anderen zien het wel degelijk als een, zij het minimale, kans (zeg nooit nooit). Enkeligen hebben eigenlijk helemaal geen idee bij de kans die wordt voorgeschoteld. Opvallend is overigens dat de meeste mensen in de open vraag te kennen hebben gegeven dat het zeker niet overstromt, maar toch geen enkel probleem hebben met de zeer kleine kans op overstroming.

De antwoorden op de vraag of de genoemde kans overeenkomt met de gedachte kans lopen uiteen, van mensen die er nooit over hebben nagedacht, tot mensen die aangeven dat het precies hetzelfde is. De meeste mensen geven te kennen dat de kans op overstroming naar hun idee niet overal in Nederland hetzelfde is. Vaak wordt dan genoemd dat daar waar veel mensen wonen de kans wel kleiner zal zijn dan in andere gebieden.

Algemeen beeld

de formulering van overstromingskansen valt eigenlijk buiten de belevingswereld van mensen, men denkt dat de kans niet overal gelijk is.

Zeespiegelstijging

Bijna alle mensen zeggen gehoord te hebben van de zeespiegelstijging. Een enkeling heeft er wel van gehoord, maar heeft geen idee wat het eigenlijk betekent. Veel mensen noemen geen achterliggende oorzaken van de zeespiegelstijging. Oorzaken die door sommige mensen genoemd worden zijn: de opwarming van de aarde, de afbraak van de ozonlaag en het broeikaseffect.

Over de orde van grootte waarmee de zeespiegel zal rijzen lopen de schattingen uiteen. Een enkele respondent gelooft er helemaal niet in dat de zeespiegel stijgt. Een aantal respondenten meldt met te weten hoeveel de stijging zal bedragen. De anderen geven antwoorden die variëren tussen 15 mm, 10 cm en een halve meter (per vijftig jaar).

Enkele mensen zien geen gevolgen van zeespiegelrijzing. Bij doorvragen blijkt dan dat men denkt dat de overheid wel op tijd aanvullende maatregelen neemt tegen overstromingsgevaar. Anderen zien wel gevolgen, maar niet voor de dorpen, die zullen wel voldoende beschermd worden, zo is de redenatie. Sommigen zien tenslotte wel gevolgen, namelijk een toename van het risico van overstromingen.

Algemeen beeld: men weet wat zeespiegelstijging inhoudt, men schat de grootte vaak lager in dan experts doen en velen zijn nog niet bepaald bang voor ernstige gevolgen.

Bodemdaling

Bijna iedereen heeft gehoord van bodemdaling. Men schat de bodemdaling in op een paar centimeter tot twintig centimeter tot een halve meter (per vijftig jaar). De meeste respondenten geven aan geen oorzaken te kennen van bodemdaling. Enkeligen noemen als belangrijke oorzaak de gasboringen bij Slochteren. Verder is ook de inklinking van veengrond genoemd.

Veel mensen denken dat er op termijn wel problemen zouden kunnen ontstaan door, bodemdaling, maar de houding lijkt toch vrij laconiek. Een paar mensen geeft aan niets te weten over eventuele gevolgen.

Algemeen beeld

men heeft gehoord van bodemdaling, men weet weinig van de oorzaken en men lijkt nog niet bang voor de gevolgen.

Gevolgen overstrooming

Enkele mensen denken dat de gevolgen van een overstrooming overal in het eigen gebied even erg zijn. Anderen zien verschillen tussen hoog en laag, of verschillen tengevolge van de afstand tot de kust, maar ook verschillen in de gevolgen van overstrooming voor jongere en oudere mensen. Verschillen zien mensen ook in de gevolgen voor de verscheidene kustgebieden in Nederland. Sommigen zien ergere gevolgen in Friesland en Groningen. Anderen zien grotere gevolgen in dichtbevolkte gebieden. Sommigen zien geen verschillen.

Als mogelijke positieve gevolgen van een overstrooming worden genoemd meer samenwerking, het wakker schudden van mensen, en een ruilverkaveling voor de landbouw die dan zonder problemen mogelijk zal worden. Veel mensen kunnen geen positieve gevolgen noemen.

Algemeen beeld

Sommigen zien tussen gebieden verschillen in de gevolgen van een eventuele overstrooming anderen niet.

Maatregelen

- Veel respondenten vinden het ophogen van dijken geen probleem voor het uitzicht, een enkeling lijkt het voor het uitzicht minder leuk als je vlak onder de dijk woont. Het minder vaak ophogen van de dijk is voor de meesten niet acceptabel. Anderen vinden het wel acceptabel, maar dan wordt er meteen bij gezegd dat het risico niet groter mag worden. Niemand vindt het achterwege laten van dijkophoging uit het oogpunt van de kosten acceptabel: voor de veiligheid moet je niet op een paar gulden kijken. Een overstrooming kost ook veel geld, zo wordt soms gezegd.
- Zandsuppletie wordt door de meesten als een goede zaak bestempeld, maar er zijn ook wel twijfels te bespeuren. Zo vragen sommige respondenten zandsuppletie wel even veilig is als dijkverhoging, of zien het slechts als tijdelijke maatregel. Veel respondenten vinden dat geld geen probleem moet zijn bij zandsuppletie. Een enkeling vindt dat het op een gegeven moment niet meer verder gaat.
- Eilanden als maatregel voor de kustveiligheid vinden sommige mensen prima. Anderen vinden dat we dat maar niet moeten doen, of achten het onhaalbaar. Gevolgen voor het uitzicht vinden sommigen niet. Sommigen zien wel gevolgen voor het uitzicht, maar de waardering verschilt: de een vindt het jammer, de ander lijkt het juist mooi. Op de vraag of eilanden een alternatief kunnen zijn voor de huidige wijze van kustverdediging verschillen de meningen: de een vindt van wel, de ander van niet.

De volgende maatregelen om in het geval van overstrooming de schade te beperken zijn genoemd: zandzakken leggen, een rampenplan, snel wegwezen, huizen op palen, walletjes, alarmering en speciale huizen bouwen. Niet iedereen weet maatregelen te noemen. Wat men zelf kan ondernemen is niet zoveel in de ogen van de respondenten: een plek uitzoeken waar het hoog is, en de meubeltjes naar boven.

Algemeen beeld

maatregelen: alle maatregelen zijn prima, het belangrijkste is of het werkt, geld en uitzicht etc. zijn ondergeschikt.

Omgaan met Risico's

Bijna alle geïnterviewde mensen vinden dat de kust overal even veilig moet zijn. Een enkeling vindt dat belangrijke of dichtbevolkte gebieden veiliger moeten

zijn dan andere gebieden. Als de overheid besluit om een groter risico op overstroming te accepteren denken de meeste dat er protesten zullen volgen, in heftigheid variërend van een lakse reactie tot een volksopstand.

Op een enkeling na zullen ook de meeste respondenten zelf iets ondernemen. De reacties lopen uiteen van er wat van zeggen tot verhuizen. Het krijgen van een schadevergoeding maakt voor de reactie niet uit, want geld vergoedt niet alles, en overledenen krijg je er niet door terug.

Als de overheid als nieuwe kuststrategie zou kiezen voor het accepteren van meer risico en het beperken van schade zouden enkelen gaan verhuizen. Sommigen vinden het een beetje overdreven om nu al maatregelen te gaan nemen.

Algemeen beeld: de meeste vinden dat de kust overal even veilig moet zijn, bij een groter risico denkt men dat er protesten volgen.

5.1.3 Open vraag beleving

Op de open vraag naar beleving, wat mensen waardevol, belangrijk, mooi etc. vinden aan het gebied waarin ze wonen, wordt eigenlijk opvallend weinig spontaan gezegd. Het lijkt erop dat het eigen gebied, en de waardering daarvan, een soort taken-for-granted onderwerp is: het is een soort vanzelfsprekendheid dat men het eigen gebied waardeert, maar men heeft het eigenlijk nooit bewust onder woorden gebracht, men heeft er nooit echt over na hoeven te denken en heeft er dus niet de begrippen voor. De dagelijkse leefomgeving is een vanzelfsprekend aspect van het bestaan.

Het meest wordt gerefereerd aan de zee die het gebied waar men woont zo bijzonder maakt. Wat er dan zo bijzonder is aan de zee, is lastig onder woorden te brengen. Enkelen noemen het feit dat de zee elke keer weer anders is, of dat de zee rust geeft. Aan de manier waarop mensen 'de zee' uitspreken, met veel nadruk en inspiratie, valt wel op te maken dat het om een bijzondere waarde gaat. Naast de zee worden ook genoemd het strand en de duinen.

Een volgend veelgenoemd waardevol aspect van de omgeving is de natuur. Onder natuur noemen respondenten de bossen, het groen, tot en met details als flora en fauna, vossen en konijnen. Een laatste veelgenoemde kwaliteit van de leefomgeving is de rust en de stilte.

Algemeen beeld: in de beleving van het eigen gebied spelen voornamelijk de zee en de natuur een grote rol, maar voor de meeste is het lastig uitleggen waarom dat precies zo is.

5.1.4 Specifieke vragen beleving

Natuur

Op twee respondenten in Harlingen en Kijkduin na vinden de respondenten dat de natuur in het eigen gebied bijzonderder is dan de natuur in de meeste andere gebieden in Nederland. De meest genoemde verklaringen zijn de aanwezigheid van de zee en de duinen. Zelfs in Harlingen en Kijkduin, plaatsen waar volgens de deskundigen geen natuurwaarden van betekenis zijn, is de helft van de respondenten het er nog mee eens dat de natuur in het eigen gebied bijzonder is. Deze respondenten vinden dat alleen al vanwege de ligging aan zee (aanwezigheid kustlijn, duinen) de natuur in het eigen gebied bijzonderder is dan in de rest van Nederland.

Een dijkophoging heeft voor de respondenten geen invloed op de beleving van de natuur (hierbij moet opgemerkt worden dat in het gebied van een deel van de respondenten geen dijk aanwezig is). Zandsuppletie maakt voor de

natuurbeleving van de meeste ook niet uit. Eilanden voor de kust waarderen sommigen uit het oogpunt positief vanwege de extra ruimte die er waarschijnlijk komt voor groen. Anderen denken dat het niets uitmaakt, een enkeling acht het negatief wegens invloed op de zeebiotoop. De strategie om een hogere kans op overstroming te accepteren achten enkele respondenten positief voor de natuur, omdat de mens minder ingrijpt. Maar anderen zijn weer negatief over deze strategie.

Kustgevoel

Bijna iedereen vindt het kustgevoel in het eigen gebied bijzonder. Daarbij worden genoemd de haven (Harlingen), het gevoel van vrijheid dat de kust geeft, het thuisgevoel waar de kust aan bijdraagt en de rust.

Zowel dijkophoging als zandsuppletie tast dit kustgevoel nauwelijks aan vinden de bewoners. Dit ligt anders bij de aanleg van eilanden: een aantal mensen vindt dat de kust dan wezenlijk anders wordt (het strand is geen strand meer) waardoor het kustgevoel wordt aangetast. Sommigen vinden echter dat ook eilanden voor de kust niet uitmaken voor het kustgevoel. De strategie van het accepteren van een grotere kans zien de meeste niet als bedreiging voor het kustgevoel. Maar anderen denken dat het wel uitmaakt.

Recreatie en toerisme

Bijna iedereen vindt dat het gebied waar men woont veel recreanten en toeristen trekt in vergelijking met de rest van Nederland. Aangezien alle plaatsen aan de kust liggen is dat ook niet zo verwonderlijk. In het algemeen vindt men het een beetje druk, maar ook wel gezellig. Men waardeert het ook vaak als inkomstenbron van het dorp.

Een dijkophoging acht men niet van invloed op recreatie en toerisme. Sommigen vinden dat ook van zandsuppletie. Anderen vinden zandsuppletie juist positief voor recreatie en toerisme, want het strand blijft dan breed. Over eilanden voor de kust zijn de meningen verdeeld: er kunnen misschien meer toeristen door komen, maar de toeristen kunnen ook wegblijven. De strategie van acceptatie van een grotere kans heeft volgens de meeste bewoners geen invloed op recreatie en toerisme, hoogstens wat ramptoeisme bij een overstroming.

Geschiedenis

Om uiteenlopende redenen (luctor et emergo, tuinbouw, eilanders, oude handelsstad - afhankelijk van de woonplaats) vinden de meeste respondenten dat het gebied waar men woont zich onderscheidt door de geschiedenis en tradities.

Van dijkophogingen en zandsuppleties vindt men in het algemeen dat ze nauwelijks van invloed zijn op de geschiedenis. Sommigen vinden dit wel het geval bij het aanleggen van eilanden: dan wordt alles anders. De strategie van het accepteren van een grotere kans is volgens een enkeling van invloed op de geschiedenis, afhankelijk van het aantal overstromingen.

Landbouw

De meeste bewoners denken niet dat de landbouw in het eigen gebied relatief belangrijk is ten opzichte van de rol in andere gebieden in Nederland. Een enkeling vindt van wel.

Van alle vier de manieren van omgang met het overstromingsrisico (dijkophoging, zand-suppletie, eilanden en acceptatie grotere kans) wordt

gedacht dat het geen invloed heeft op de landbouw in het gebied. Uitzondering vormt de acceptatie van een grotere kans, een enkele respondent merkt op dat de landbouw van een eventuele overstroming schade zal ondervinden.

Landschappelijke schoonheid

Bijna alle respondenten vinden dat het gebied waar men woont zich onderscheidt door de landschappelijke schoonheid. Dat ligt dan aan het natuurschoon, de bossen, de duinen en dijken.

Dijkophoging betekent voor veel mensen geen aantasting van de landschappelijke schoonheid. Sommigen vinden het echter horizonvervuiling. Zandsuppletie is niet van invloed in de ogen van de bewoners. Eilanden voor de kust is voor veel mensen wel van invloed op de landschappelijke schoonheid, omdat je er tegenaan kijkt. De strategie om een grotere kans te accepteren is volgens de bewoners met van invloed op de land schappelijke schoonheid.

Al gemeen beeld: men vindt meestal dat het gebied zich onderscheidt met natuur, kustgevoel, recreatie en toerisme, geschiedenis en landschapbleke schoonheid. Opvallend is dat de meeste respondenten het eigen gebied "per definitie" natuurlijker en mooier vinden dan andere gebieden in Nederland vanwege de ligging aan zee. Landbouw vindt men minder onderscheidend voor het eigen gebied. Dijkophoging en zandsuppletie grijpen nauwelijks in op deze waarden, eilanden en acceptatie van een grotere kans doen meer inbreuk.

5.2 Conclusies

In de paragrafen waarin de resultaten zijn beschreven staan al enkele tussentijdse samenvattende zinnen, die hier niet herhaald zullen worden. In deze paragraaf gaat het om enkele meer overkoepelende conclusies met het oog op de gestructureerde enquête.

Een belangrijke functie van de ronde van open interviews was meer grip te krijgen op de kennis die respondenten al hadden over kustveiligheid en ontwikkelingen die daarop van invloed zijn, om daarop adequaat in te kunnen spelen met de gestructureerde enquêtes.

Veel mensen weten niet bepaald veel van ontwikkelingen die van invloed zijn op de kustveiligheid, zoals zeespiegelstijging en bodemdaling. Men schat de orde van grootte vaak veel te laag in, men weet soms niet goed wat het is, en men doorziet de relevantie voor de manier waarop men de kustveiligheid kan waarborgen vaak niet. Dit betekent voor de schriftelijke enquête dat dit allemaal goed uit de doeken moet worden gedaan, en uitgelegd moet worden waarom het onder deze ontwikkelingen zinvol is om na te denken over andere strategieën van kustveiligheidsbeleid. Onder de kennis die de respondenten nu hebben, is het al te eenvoudig om vast te houden aan de huidige wijze van kustbeleid en te vertrouwen op een overheid die de dijken wel in de gaten houdt. Zonder informatietoediening zouden we niet meten wat mensen vonden van verschillende scenario's als reactie op daadwerkelijke ontwikkelingen als zeespiegelstijging en bodemdaling, maar zouden we meten wat mensen vinden van de scenario's onder ongeveer gelijkblijvende of zeer langzaam veranderende omstandigheden (want dat is de perceptie van veel respondenten).

De aanbeveling richting de gestructureerde enquête is dan ook om de volgende zaken goed in het oog te houden:

-
1. een duidelijke presentatie van de verschillende ontwikkelingen (zeespiegelstijging en bodemdaling);
 2. daarbij een idee te geven van de orde van grootte van deze ontwikkelingen;
 3. duidelijk maken dat dit fors veranderende omstandigheden inhouden;
 4. duidelijk te maken dat dit betekent dat het huidige kustveiligheidsbeleid minder vanzelfsprekend wordt en het zinnig is na te denken over alternatieven;
 5. de verschillende strategieën van kustveiligheidsbeleid helder te presenteren en;
 6. de voor- en nadelen van elk van deze strategieën duidelijk te maken.

Een tweede functie van de open interviews was enig inzicht te krijgen in de verschillende waarden die het gebied waarin men woont vertegenwoordigt, en de waarden die men koppelt aan veiligheid en overstromingsrisico's. Het laatste, de waarden die men verbindt aan veiligheid en overstroming, blijkt vooral in verband met drie waarden te worden gedacht:

- een belangrijke waarde wordt vertegenwoordigd door mensenlevens: deze worden vaak genoemd als mensen denken aan de mogelijke gevolgen van een overstroming;
- een volgende waarde is die van de materiele zaken. In verband met de gevolgen van overstromingen, of als legitimatie voor het steken van veel geld in kustbeveiliging, met wat er allemaal verloren kan gaan en hoeveel geld dat met kost;
- een laatste te onderscheiden waarde is de voortgang van de economie. Een overstroming zou voor chaos zorgen in de bedrijvigheid.

Hoewel er veel waarden zijn die mensen koppelen aan het gebied waar ze wonen zijn er enkele die er duidelijk uitspringen doordat (bijna) alle respondenten ze uitdrukkelijk noemen. Dat zijn:

- (het uitzicht over) de zee, die hoewel maar weinig mensen het onder woorden kunnen brengen steeds terugkomt als iets waarmee men zich verbonden voelt;
- het eigen karakter van het gebied waar men woont, dat logischerwijs in iedere plaats weer aan andere aspecten gekoppeld wordt maar voor iedereen belangrijk is;
- het wonen in het eigen gebied dat voor veel mensen een bijzondere betekenis heeft in relatie tot andere gebieden in Nederland;
- de landschappelijke schoonheid van het gebied waar men leeft, die vaak in verband wordt gebracht met de natuur. Opvallend hierbij is dat de meeste respondenten nauwelijks onderscheid maken tussen landschappelijke schoonheid en natuurwaarde, de natuurwaarde wordt afgeleid uit de landschappelijke schoonheid;
- de aantrekkingskracht die de plaats waar men woont heeft voor recreatie en toerisme, mede waardevol omdat het gezelligheid en geld binnenbrengt.

Tenslotte zij nog opgemerkt dat er in de verwerking van de interviews nog niet specifiek gelet is op verschillen in de antwoorden van mensen uit verschillende plaatsen. Wel zijn de verschillen tussen mensen in de beschrijvingen van de antwoorden aangegeven. Het zou met twee geïnterviewde mensen statisch onverantwoord zijn om verschillen tussen mensen toe te schrijven aan de woonplaats: de kans is immers redelijk aanwezig dat toevallig twee mensen zijn

geïnterviewd die in hun woonplaats een afwijkende mening hebben en die dus nooit gezien mogen worden als vertegenwoordigers van een algemene mening in die plaats. Om verschillen in antwoorden toe te kunnen schrijven aan de plaats waar mensen wonen zijn de gestructureerde enquêtes beter geschikt, vanwege de strakkere methodologische kaders en de grotere aantallen respondenten.

6 De beleving van water door inwoners van Gennep

Maters, G., De beleving van water door inwoners van Gennep, in: H2O, 5, 2000, p. 44-45.

- Roept water bij mensen positieve of negatieve associaties op?
- Hoe zijn filosofische grondhoudingen ten opzichte van de natuur van invloed op de beleving van water?

6.1 Inleiding

Water vormt een onmisbaar element voor mens en natuur. Water komt regelmatig in het nieuws: van overstroming tot Legionellabacterie, van zure regen tot verdroging. En recent de giframp in Oost Europa, waardoor rivieren ernstig vervuild zijn geraakt. Dit zijn negatieve berichten over water. Hoe leeft water bij de mensen? Hebben zij ook een negatief beeld over water? Grietje Maters van de Katholieke Universiteit Nijmegen voerde een enquête uit in Gennep.

Gennep is een gemeente in het noorden van Limburg. Er wonen 16.000 mensen, verspreid over meerdere kernen. Het plaatsje Gennep is met ruim 8700 inwoners het grootst. De resultaten die besproken worden, hebben alleen betrekking op deze plaats. Gennep wordt aan de noordzijde begrensd door de Niers en ten westen van de bebouwde kom loopt de Maas. In het nabije verleden heeft Gennep te maken gehad met overstroming van deze rivieren.

Grietje Maters, die sociaal-wetenschappelijke milieukunde studeert, kon vorig jaar september als stagiaire bij Stichting Reinwater het onderzoek uitvoeren. Het onderzoek zou kwantitatief van aard zijn, in tegenstelling tot een eerder uitgevoerd kwalitatief onderzoek (groepsinterviews). Omdat ook belangstelling bestond naar de invloeden van hoogwater op de beleving van water, is het plaatsje Gennep aan de Maas uitgekozen. Er zijn 500 vragenlijsten verstuurd naar willekeurige huishoudens, waarvan er 172 zijn teruggestuurd (35%). Een ander verschil met het eerdere kwalitatieve onderzoek is dat de vragen zich beperken tot oppervlaktewater in de leefomgeving van de respondenten. Wat zijn de belangrijkste resultaten?

De meest voorkomende associatie met water is drinkwater (bijna 30%). Daarnaast denkt men bij water vooral aan recreatiedoeleinden (22%). Huishoudelijk gebruik wordt als derde toepassing genoemd (13%). Ontspanning en rust zijn voor twaalf procent van de respondenten ook verbonden met de gedachte aan water.

Interessant in verband met de wateroverlast van een paar jaar geleden is het om te kijken hoeveel mensen dit onderwerp uit zichzelf noemen. Slechts elf mensen noemden hoogwater of overstroming. Dit is iets meer dan zes procent.

Opvallend is dat verreweg de meeste associaties positief zijn. Niemand denkt uit zichzelf aan vervuiling. Als er al aan problemen wordt gedacht, zijn deze van kwantitatieve aard (er is te weinig water of juist te veel in het geval van een overstroming). Een respondent noemt de onveiligheid van water voor kinderen.

6.2 Leefomgeving

Veel respondenten zeggen dat zij water in de buurt belangrijk vinden. Als men er wandelend of fietsend op uitgaat, zoekt een groot deel van hen regelmatig water op.

Tijdens de vakantie vindt een op de drie mensen de aanwezigheid van water zeer belangrijk. Soms is water het middel om te genieten, bijvoorbeeld bij watersporten.

Soms is water het doel. Men komt tot rust, ervaart een gevoel van vrijheid of geniet van de schoonheid van het water en de natuur er omheen.

Over het algemeen ervaart men de aanwezigheid van het vele water bij Gennep niet als bedreigend. Slechts 20 personen (ruim 11 %) zijn het zeer eens met de stelling dat zij zich onveilig voelen tijdens hoogwater. Dit zijn grotendeels mannen van middelbare leeftijd.

Wel vindt vrijwel elke respondent dat dijkverzwaringen noodzakelijk zijn. Ook van de mensen die zich helemaal niet bedreigd voelen, vindt nog altijd een kleine meerderheid van 52 procent dat maatregelen tegen overstromingen zeer noodzakelijk zijn. Gevoelens van onveiligheid en bedreiging hebben niet of nauwelijks invloed op de positieve beleving van water. Ook de mensen die zich zeer bedreigd voelen en de Maas onveilig vinden, komen even vaak tot rust bij water en hebben zelfs vaker positieve gevoelens bij de gedachte aan water

6.3 Kwaliteit

Het is al gebleken dat mensen uit zichzelf niet aan watervervuiling denken, maar wat zijn de antwoorden op enkele gesloten vragen over dit onderwerp?

Een grote meerderheid is het niet eens met de stelling dat helder water per definitie schoon water is. Veel mensen beseffen dat water vervuild kan zijn met stoffen die niet zichtbaar zijn. Ook vindt men dat de consument kan bijdragen aan vermindering van watervervuiling. Er zijn maar weinig mensen van mening dat de consument niet veel kan doen (4,7%).

Uit deze informatie kan echter niet opgemaakt worden dat men daardoor bewust omgaat met water. De vraag was gericht op een attitude en er is vrijwel altijd sprake van een discrepantie tussen attitude en gedrag. Ook is 'de consument' een algemene term waardoor men zich niet direct aangesproken hoeft te voelen.

Techniek en wetenschap wordt door bijna driekwart van de respondenten gezien als de oplossing voor watervervuiling. Opvallend bij deze vraag is de grote groep neutrale antwoorden. Dat geeft aan dat niet iedereen weet wat hij/zij ervan moet denken. Van degenen die het zeer eens zijn met de stelling dat het water schoner is geworden, is maar liefst bijna 80 procent het ook zeer eens met de stelling dat wetenschap en techniek voor oplossing kunnen zorgen

(het gemiddelde is 37%). Vertrouwen in de techniek en optimisme over de waterkwaliteit blijkt voor een groot deel samen te gaan.

6.4 Waarde

Bij het vrij associëren over water bleek al dat mensen in eerste instantie denken aan de functies die water voor hen vervult. In het onderzoek is ook gevraagd naar de intrinsieke waarde van water. Intrinsieke waarde wil zeggen dat men waarde toekent aan water, ongeacht de waarde die het heeft voor de mens. Het water heeft dan waarde van zichzelf. In de vraagstelling is het woord intrinsiek niet gebruikt maar een omschrijving. Uit de antwoorden bleek dat 95 procent van de respondenten intrinsieke waarde toekent aan water. Een vraag verderop over intrinsieke waarde van natuur in het algemeen leverde eenzelfde resultaat op.

6.5 Favoriet

De respondenten konden hun favoriete vorm van water kenbaar maken door te kiezen uit: rivier, grote waterplas, zee, kanaal, vijver in de wijk, sloten in de polder, een ven of iets anders. Maximaal drie mogelijkheden mochten aangekruist worden. De zee wordt het meest genoemd (61,5%), al dan niet in combinatie met andere watertypen, op de voet gevolgd door een rivier (57%). Een grote waterplas wordt door 52% van de respondenten als een van de favorieten bestempeld. Daarbij is de combinatie zee-plas-rivier door een op de vijf mensen genoemd. Dit is daarmee de meest voorkomende combinatie. De vierde favoriet is het ven.

De drie minst populaire watertypen zijn tevens de meest kunstmatige: vijvers, sloten in de polder en het kanaal. Wanneer naar specifieke gevoelens wordt gevraagd, blijkt de Niers het meest afwisselend, mooi, schoon en waardevol in de beleving van de respondent. Onderstaande tabel verduidelijkt dit.

Tabel 6. I.

Gevoelens bij verschillende watertypen in percentages

Afwisselend	Mooi	Schoon	Veilig	Natuurlijk	Waardevol
Niers 86,8	Niers 89,7	Niers 35	Niers 54,1	Zee 91,2	Niers 89,9
Zee 75	Zee 83,9	Vijver 29,1	Sloot 26,8	Niers 90,8	Zee 89,3
Maas 78,3	Maas 73,5	Zee 16,8	Vijver 18,9	Maas 56,7	Maas 86,9
Sloot 62,5	Vijver 69,2	Sloot 16,6	Zee 13,9	Sloot 51,5	Sloot 67,4
Vijver 57,4	Sloot 64,2	Maas 10	Maas 12,1	Vijver 18,6	Vijver 39,5

6.6 Grondhouding

In het onderzoek is niet alleen de beleving van water onderzocht, maar ook de grondhouding van de respondent. Een grondhouding van de mens tegenover de natuur is een waardegeladen visie of perspectief op de plaats van de mens in de natuur. Een grondhouding manifesteert zich in een natuurbeeld, een mensbeeld en een opvatting over hoe men moreel gezien met de natuur mag en moet omgaan (ethiek). Van een grondhouding is men zich gewoonlijk niet bewust. Men neemt ze ook niet bewust aan, tenzij om uitdrukkelijk een

voorbeeld van een nieuwe houding te stellen tegenover aanhangers van gevestigde houdingen.

Voor de beleving van water is het interessant om te onderzoeken of mensen met verschillende grondhoudingen water anders beleven. In het kader hierboven staat een korte beschrijving van de meest voorkomend grondhoudingen.

Partners en participanten vinden vaker dat water intrinsieke waarde heeft dan heersers. Ook krijgen zij eerder positieve gevoelens bij water dan heersers. Mensen met een heerser/rentmeester-grondhouding vinden vaker dat techniek en wetenschap oplossingen bieden voor watervervuiling. Ook vinden zij maatregelen tegen overstroming vaker noodzakelijk. Partners en participanten houden meer van ruige waterpartijen, gaan vaker de natuur in en komen ook vaker tot rust bij water. Uit het onderzoek kan geconcludeerd worden dat een op de natuur gerichte grondhouding vaker zorgt voor een romantische, positieve beleving van water.

1. De mens als heerser: streeft ernaar om de natuur tot ontwikkeling te brengen ten behoeve van menselijk nut. De heerser heeft vertrouwen in technologie en wetenschap.
2. De rentmeester: de mens beheert de natuur namens God (christelijke variant) of de mensheid in het algemeen (wereldlijke variant). Hoewel de natuur waarde heeft van zichzelf, staat de mens erboven.
3. De partner: werkt samen met de natuur op basis van gelijkwaardigheid. Gestreefd wordt naar integratie van maatschappelijke functies en natuurontwikkeling.
4. De participant: beschouwt de natuur als een geheel waarvan hij deel uitmaakt, zowel biologisch als spiritueel.

6.7 Communicatie

Wanneer men met huishoudens wil communiceren over verstandig omgaan met water (kwantitatief en kwalitatief) kan men het volgende in het achterhoofd houden:

- Water spreekt iedereen aan en iedereen vindt het zeer belangrijk, hoewel de redenen verschillend kunnen zijn;
- Water roept positieve gevoelens op. Overstromingen in het verleden brengen daar niet veel verandering in;
- Bij algemene voorlichting om het milieubesef te vergroten kan dus vooral op dat positieve gevoel ingespeeld worden.

7 Wat vinden Amsterdammers van het water in hun stad?

*Cusell, H., H. van Dijk en R. van Noort,
Wat vinden Amsterdammers van het water in hun stad?
in: H2O, 2, 1999, pp.11-13.*

- Wat hebben stadsbewoners met water te maken?
- Wat vinden Amsterdammers belangrijk als het om water in hun stad gaat?
- In hoeverre speelt de natuur hierbij een rol?

7.1 Inleiding

Amsterdammers vinden het water in hun stad belangrijk. Ze beleven er plezier aan. Alleen komen er nog te weinig planten en dieren in voor. Ook mogen er meer natuurvriendelijke oevers komen, als het aan de inwoners ligt. Ze kijken vooral naar de kwaliteit van het water en met name naar het vuil in het water. Tenslotte zijn er voor de Dienst Waterbeheer en Riolerings, wellicht in samenwerking met de verschillende stadsdelen, nog genoeg mogelijkheden om de informatievoorziening naar de burgers verder te verbeteren.

Waterbeheer Amsterdam heeft begin 1997 aan SWOKA (Instituut voor strategisch consumentenonderzoek) opdracht gegeven om een verkennend onderzoek uit te voeren naar wat Amsterdammers belangrijk vinden als het om water in hun stad gaat. De Amsterdammer krijgt namelijk een steeds belangrijkere rol in het waterbeheer: als gebruiker, vervuiler, beïnvloeder van beleid en als betaler. Het onderzoek bestond uit 24 interviews met Amsterdamse burgers die op of aan het water wonen en/of op of langs het water recreëren, aangevuld met gesprekken met vertegenwoordigers van relevante organisaties en gemeentelijke diensten.

Begin 1998 is een vervolgonderzoek uitgevoerd om de gegevens te kwantificeren en om na te gaan waar mogelijkheden liggen om het voorlichtings- en communicatiebeleid te vernieuwen. Ruim 400 Amsterdammers hebben meegedaan aan een telefonisch interview.

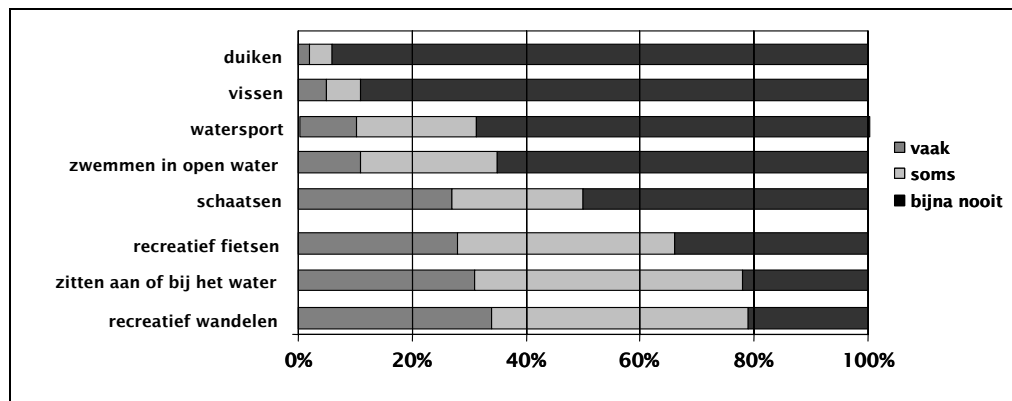
7.2 Belang van water

Water speelt een grote rol in Amsterdam: meer dan 20% van de respondenten woont op of aan het water. Ook voor recreatieve doeleinden is het water van groot belang: een op de drie mensen wandelt vaak langs het water en eveneens een derde zit vaak aan of bij het water. Ook fietsen langs het water en schaatsen scoren hoog (afbeelding figuur 7.1). In figuur 7.2 is te zien hoe

Amsterdammers het water in hun stad waarderen en wat ze daarbij belangrijk vinden.

Duidelijk is dat water bij Amsterdam hoort. Veel mensen associëren water met ruimte, rust en sfeer. Aan dieren en planten in het water en natuurvriendelijke oevers hecht men in het algemeen grote waarde. Daarbij blijken 65-plussers water in hun stad meer te waarderen en meer belang te hechten aan het natuurlijke karakter ervan dan jonge mensen.

Figuur 7.1
Activiteiten die met water samenhangen



7.3 Kennis en informatiebehoeften

De reacties op een aantal stellingen wijzen erop dat Amsterdammers een zekere basiskennis over water en waterbeheer bezitten. Zo weet een grote meerderheid (78%) dat zonder dijken het grootste deel van Amsterdam onder water zou lopen, dat de grachten 's nachts worden doorgespoeld (62%) en dat van regenwater weer drinkwater wordt gemaakt (61%).

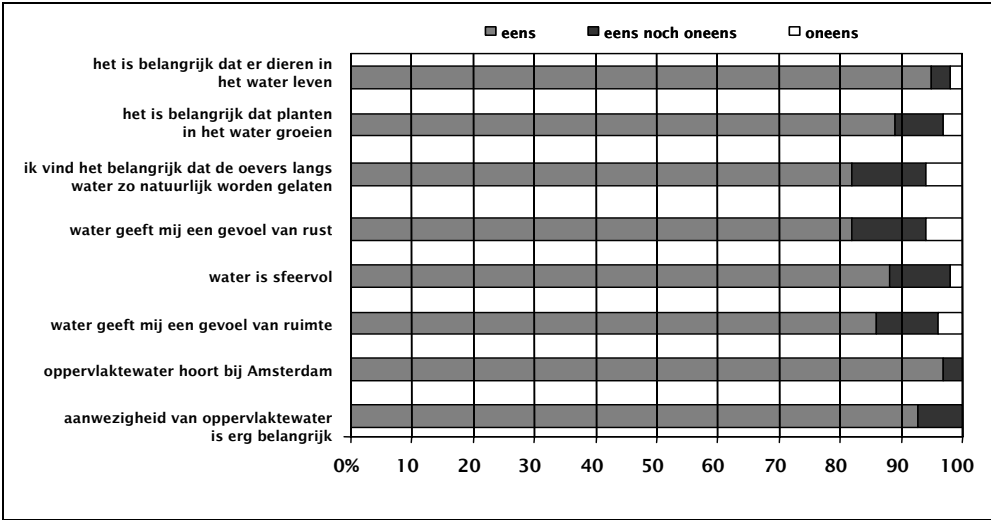
Het van belang dat er planten in het water groeien



Vier van de tien respondenten noemen het hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht of het waterschap als de instantie die de zorg heeft voor het oppervlaktewater; één % noemt spontaan de Dienst Waterbeheer en Riolering; 22% noemt de gemeente; daarnaast worden Rijkswaterstaat (5%) en de Gemeentewaterleidingen (5%) genoemd en een kwart weet het niet.

Informatie over het water in Amsterdam haalt men vooral uit artikelen in dagbladen en huis-aan-huisbladen en van de televisie. De helft van de respondenten leest, hoort of ziet echter (bijna) nooit iets over het water in hun stad. Zes van de tien respondenten (63%) zegt geen behoefte te hebben aan meer informatie over oppervlaktewater. Van de anderen zouden de meeste daarentegen wel meer informatie willen krijgen vooral over de waterkwaliteit (90%), natuurvriendelijke oevers en de wijze waarop afvalwater en regenwater worden verwerkt (68% resp. 61%).

Figuur 7.2
Het belang van het water in de stad



7.4 Houding en gedrag

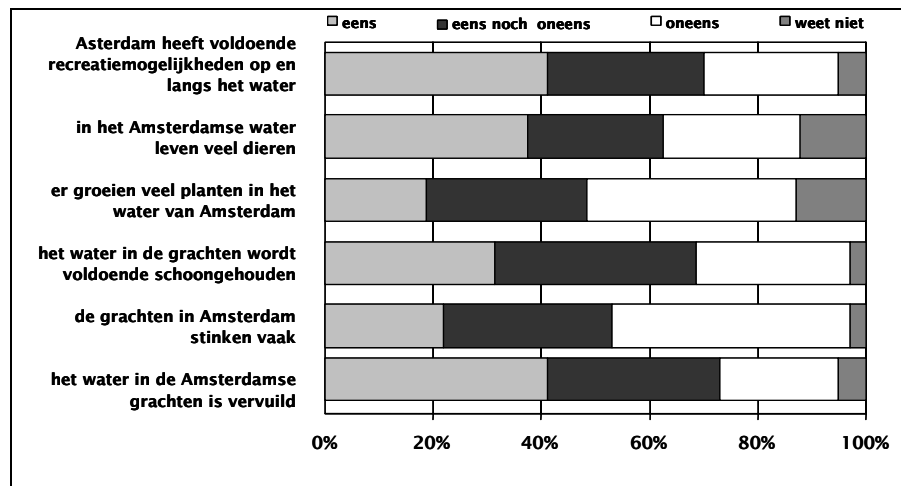
De kwantitatieve beheerstaken van DWR lijken de gemoederen van de bewoners minder bezig te houden dan het kwaliteitsbeheer. Bijna 80% van de respondenten beoordeelt het waterpeil in de omgeving als goed. Ook ervaart 80% het water in de omgeving als veilig. Van degenen die het water als onveilig beschouwen geeft 44% de slechte waterkwaliteit in relatie tot de gezondheid als reden op. Ruim 90% acht de kans op overstromingen in Amsterdam klein, zeer klein of uitgesloten.

Verpozen bij het water



Het blijkt dat 25% van de respondenten vindt dat er op dit moment niet veel dieren en 38% dat er niet veel planten in het water aanwezig zijn. Volgens ongeveer een kwart van de bewoners zou het water in de grachten nog wel schoner kunnen zijn (afb.7.3). Vrouwen vinden het water vaker vervuild dan mannen. Wel vindt 40% dat de waterkwaliteit de laatste jaren is verbeterd. Men merkt dit aan het feit dat het water helderder is geworden, minder stinkt, dat er minder zwerf en drijfvuil is en dat er meer dieren in en op het water leven (figuur 7.4).

Figuur 7.3
Meningen over het water in Amsterdam



Degenen die vinden dat het water vuiler is geworden zeggen dit vooral vanwege de grotere hoeveelheid zwerf- en drijfvuil op het water. Men geeft hiervoor twee oorzaken aan: er wordt meer afval in het water gegooid en er wordt minder zwerf- en drijfvuil verwijderd. Tweederde van alle respondenten ziet afval in het water als grootste oorzaak van vervuiling. Zes van de tien respondenten vinden het water vuil als er zwerfvuil op drijft..

Figuur 7.4
Meningen over de kwaliteit van het Amsterdamse oppervlaktewater in de afgelopen jaren



Tot slot zijn twee stellingen voorgelegd die betrekking hebben op het gedrag van Amsterdammers. Uit de reacties blijkt dat 10% van de mensen zich kan voorstellen zelf ook frituurvet of oude patatolie door de gootsteen te spoelen en 8% kan zich voorstellen een blikje of een stukje papier in het water te gooien. Dit lijkt misschien weinig, maar is, omdat men bij dergelijke stellingen sneller geneigd is om sociaal wenselijke antwoorden te geven, toch niet onbelangrijk.

Aan dieren, planten en
natuurvriendelijke oevers hecht de
Amsterdammer grote waarde



Tabel 7.1

Wanneer vinden Amsterdammers
het water vuil?

Wanneer vinden Amsterdammers het water vuil?	%
Als er zwerfvuil op het water drijft.	59
Als het water stinkt.	25
Als het water niet helder is.	20
Als er schuim/algen/kroos op het water drijft.	18
Als het water een vieze kleur heeft	16
Als er geen dieren te zien zijn.	8
Als er olie op het water drijft.	8
Als er geen planten in het water groeien.	6
Als het water stilstaat.	2
Als je niet in het water kunt zwemmen.	2
Als het water verontreinigd is.	1
Als er veel bladeren in het water, liggen.	1
anders	9
weet niet	3

8 Sociaal- maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden

*Slootweg, R. en M. van Schooten, Sociaal- maatschappelijke aspecten van noodoverloopgebieden.
SEVS beleidsadvies voor natuur en leefomgeving, 2002, p. 24 - 41.*

- Wat zijn de directe en indirecte maatschappelijke gevolgen van een aanwijzing én van de feitelijke inzet van noodoverloopgebieden voor mens en goed?
- Welke aandachtspunten zijn van belang voor het vervolgproces?
- Deze literatuurstudie, in opdracht van de Commissie Luteijn, geeft antwoorden.

8.1 Ervaringsfeiten uit het recente verleden

Nu enigszins inzicht is verkregen in de factoren die een rol spelen bij het ervaren van risico's door de betrokken bevolking gaan we vervolgens in op de risico's zelf. Dit gebeurt aan de hand van literatuur over beleving van (hoog)water en ervaringen die opgedaan zijn met eerdere evacuaties die vastgelegd zijn in evaluatieonderzoeken en op cd.

Bij de beschrijving van de gevolgen wordt onderscheid gemaakt naar verschillende fasen: aanwijzing (administratieve maatregelen), inrichting (fysieke ingrepen in omgeving) en inzet (daadwerkelijke inundatie van noodoverloopgebied).

8.1.1 Aanwijzing: gevolgen van maatschappelijke ingrepen

Het eerder geïntroduceerde onderscheid tussen (i) directe gevolgen, (ii) de verwachte gevolgen in de perceptie van mensen, en (iii) het handelen van mensen als reactie op concrete of verwachte gevolgen wordt hier weer gehanteerd.

Uit het RA/Vista rapport (2001) over inrichting van noodoverloopgebieden zijn verschillende studies naar de gevolgen van aanwijzing van een gebied als noodoverloopgebied samengevat.

Hieruit blijkt dat er door aanwijzing sociale en economische processen op gang gebracht worden die de ontwikkelingen van de verschillende gebiedsfuncties beïnvloeden. In bovenstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de mogelijke gevolgen van aanwijzing tot noodoverloopgebied. De verschillende studies die zijn uitgevoerd geven regelmatig zeer tegenstrijdige inschattingen en hebben een hoog gehalte aan giswerk.

Tabel 8.1

samenvatting van gerapporteerde
mogelijke gevolgen van aanwijzing
tot noodoverloopgebied

	Directe gevolgen	Perceptie	Secundair handelen
algemeen	alleen reëel in het geval dat er sprake is van planologische restricties, zoals een beperking van woningbouw, aanleg	<ul style="list-style-type: none"> Vrees voor schade Onzekerheid over beleidsmaatregelen (bij aanwijzing neiging tot eerder inzetten) 	
wonen	bedrijfsterreinen, etc. Degelijk zware restricties worden niet verwacht.	<ul style="list-style-type: none"> Prijs onroerend goed daalt Angst voor overstroming, lagere werkgelegenheid, verdiscontering toekomstige schade Verminderde nieuwbouw Groene woonomgeving Anticiperen op schaderegeling 	<ul style="list-style-type: none"> Leegloop Of juist toestroom van welgestelden die groen willen wonen
werken		<ul style="list-style-type: none"> Ondernemersklimaat verslechterd Investeringsbereidheid neemt af Maar, vanwege intensieve overheidsbemoeienis liggen er kansen voor investeringen 	<ul style="list-style-type: none"> Leegloop bedrijven Maar, bij krapte op grondmarkt komt er bij leegloop ruimte voor regiogebonden bedrijven
recreatie		<ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke kwaliteit neemt toe Identiteit & diversiteit profiteren Kansen voor natuur nemen toe 	

Uit het onderzoek Watersnood Maas (Min.V&W, 1994) komt overigens naar voren dat zowel burgers als bedrijfshoofden helemaal niet negatief staan tegenover maatregelen van de overheid om de overlast van overstromingen te beperken.

	Bedrijfshoofd	Burgers
De overheid moet bouwkundige restricties toepassen	92%	90%
Maatregelen moeten worden getroffen ongeacht de kosten	71%	76%
Nieuwbouw moet verboden worden	64%	69%
Bereid om een eigen financiële bijdrage te leveren	34%	35%

Deze resultaten zijn natuurlijk niet zonder meer toepasbaar voor een noodoverloopgebied vanwege het verschil in uitgangspositie van de bedrijven en woningen langs de Maas in vergelijking met die in een noodoverloopgebied (in Maasgebied veelal lagere inundatiehoogte).

Aangezien het uitgangspunt van de Cie. Luteijn is dat de huidige ruimtelijke ontwikkeling van potentiële noodoverloopgebieden normaal doorgang moeten kunnen vinden zijn er van aanwijzing dus Been directe gevolgen te verwachten. Alle reacties hebben dus te maken met de perceptie van mensen over de maatregel ("onrust") en het hiernaar handelen.

Het algemene gevoel van professioneel betrokkenen is dat de onrust van tijdelijke aard zal zijn; indien er zich op korte termijn geen hoogwater calamiteit

voordoet, dan zal men snel tot de orde van de dag overgaan. Als bewijzen hiervoor worden twee voorbeelden aangedragen:

- bij aanwijzing van de ecologische hoofdstructuur (EHS) hadden bedrijven die binnen het zoekgebied lagen 30% kans op daadwerkelijk beperkingen in hun functioneren. Er zijn geen harde bewijzen gevonden dat dit invloed op de waarde van bedrijven zou hebben.
- Schiphol: bewoners rond de luchthaven hebben een kleine kans op grote calamiteit (zie Bijlmer) en voortdurende geluidshinder. Er zijn geen aanwijzingen dat dit van invloed is op het vestigingsbeleid of op de huizenprijzen.

Kortom, andere maatschappelijke factoren hebben zo'n grote invloed dat het effect van een maatregel afzonderlijk niet te destilleren valt.

Een interessante waarneming komt uit kringen met weinig vertrouwen in de overheid. Gezien de moeizaamheid waarmee beslissingen in Nederland tot stand komen, zou de aanwijzing van een gebied tot noodoverloophoofgebied wel eens kunnen leiden tot uitstel van andere moeilijke of dure beslissingen, bijvoorbeeld die t.a.v. retentiegebieden (RA/Vista 2001). Hoewel wij hierover verder geen gegevens hebben gevonden, lijkt deze visie aan te sluiten bij de tendens om de overheid met enig wantrouwen tegemoet te treden vanwege het publicitair breed uitgemeten falen van overheden in recente rampsituaties.

Conclusie:

Als er geen zware planologische restricties voor het aan te wijzen noodoverloophoofgebied worden opgelegd, zal op termijn het gevolg van aanwijzing niet te traceren zijn in de "ruis" van andere maatschappelijke ontwikkelingen. Omdat de kans dat een noodoverloophoofgebied werkelijk wordt ingezet extreem klein is, lijkt dit een logische ontwikkeling.

Het is daarbij van groot belang dat andere overheden en burgers ervan overtuigd moeten worden dat aanwijzing van noodoverloophoofgebieden niet zal leiden tot uitstel van andere noodzakelijk veiligheidsmaatregelen. Zo mogelijk moet dit bij wet vast worden gelegd.

8.2 Inrichting: gevolgen van fysieke ingrepen

Fysieke inrichtingsmaatregelen zouden kunnen behelzen:

- inlaatconstructies: boven- en benedenstroomse inlaat; bediend kunstwerk (keuze = besluitvorming = uitleggen) of overlaat (automatisch);
- dijken tot vijf meter hoog; mogelijk te combineren met andere functies;
- compartimentering: afweging tussen klein oppervlak met grote waterhoogte of groot oppervlak met geringe hoogte;
- verhoging / terpen: hoog en droog (niet realistisch; wellicht allen voor zeer gevoelige objecten).

In het geval van noodoverloophoofgebieden is het niet duidelijk of er fysieke ingrepen zullen plaatsvinden en zo ja, welke dit zullen zijn. Daarom kunnen wij ons slechts baseren op belangrijke aspecten die uit eerder uitgevoerde belevingswaardeonderzoeken naar voren zijn gekomen. Wij baseren ons hierbij op onderzoeken naar de maatschappelijke gevolgen van vergelijkbare ingrepen als die te verwachten zijn in een gebied dat is aangewezen als noodoverloophoofgebied.

Belevingswaardeonderzoek geeft inzicht in de huidige belevingswaarden die vanuit het perspectief van de gebruikers van een gebied van belang zijn voor de beoordeling van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Belevingswaardeonderzoek is per definitie locatiegebonden. Resultaten zijn slechts zeer beperkt te veralgemeniseren. Sterker nog: juist het locatiegebonden karakter, waarbij de te verwachten effecten van een fysieke ingreep op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in termen van de lokaal betrokken bevolking worden weergegeven is de kracht van het belevingswaardeonderzoek.

Een belangrijk element dat uit diverse belevingswaardeonderzoeken naar voren komt is de angst van de lokale bevolking dat nieuwe inrichtingselementen (dijken, sluizen, baggerspeciestortplaatsen, havens, etc.) de eenheid van het landschap zullen verstoren, het vrije en weidse uitzicht zullen bederven en het landelijke, rustige en 'eigene' karakter van de locatie zullen aantasten. (onder meer: Coeterier, 1994; Stoip, 1994; Bureau Wijzer, 2001; Rijkswaterstaat, 1996)⁵. Op basis van hetgeen binnen dit kader belangrijk wordt geacht door de lokale betrokkenen (burgers, bedrijven, buitenlui, boeren, etc.) worden eisen aan de inrichting gesteld, waarbij gedacht moet worden aan het openhouden van het landschap en/of wateroppervlakten, het ontzien van historische plaatsen en het behoud van het landelijk karakter. Deze concrete eisen zijn lokaal bepaald en kunnen nauwelijks veralgemeeniseerd worden⁶.

Ook voor de inrichting van de noodoverloopgebieden geldt dat per locatie eerst zal moeten worden onderzocht wat de zogenaamde kernkwaliteiten zijn om vervolgens manieren te zoeken om nieuwe inrichtingselementen in te passen. Hierbij zal interactie met de betrokkenen (belevingswaardeonderzoek, interactieve planvorming etc.) een grote rol spelen.

Conclusie:

Gevolgen van fysieke ingrepen en/of inrichtingsmaatregelen zullen in de beleving van de omwonenden of gebruikers van het gebied te maken hebben met de aantasting van het landschap of met een negatieve invloed op de cultuurhistorische waarden van het gebied. Inrichtingstechnische maatregelen zullen dan ook zeer kritisch worden beschouwd door omwonenden / gebruikers van het gebied. De ernst van de gevolgen hangt ondermeer af van de hoeveelheid noodzakelijke inrichtingsmaatregelen en de manier waarop ze in te passen zijn in de door de bewoners beleefde en geformuleerde kern

⁵ Het landschap wordt gekenmerkt door veel kromme lijnen, van dijken, strangen, wegen, de rivier. Er is wilde en getemde natuur, de eerste bij de strangen en de tichelgaten, de tweede in de landbouwgebieden. Er is weidsheid en uitzicht, vanaf de dijken, en beslotenheid, binnen de dijken, door de vele verspreide begroeiing. Het landschap is niet strak gepland en vertoont veel dynamiek.

Dit geeft een gevoel van vrijheid: de natuur kan er nog zijn gang gaan en mensen hebben dat gevoel dan ook" (Coeterier, 1994).

"In ons dichtbevolkte land is al zoveel natuur opgeofferd aan economische vooruitgang dat er nog maar weinig ongeschonden plekjes te vinden zijn. Het Bommendijkgebied is een van die zeldzame onaangetaste gebieden. Alleen daarom al is het belangrijk dat dit gebied onaangetast blijft" (Stolp, 1994).

De effecten die werden verwacht van de aanleg van een 3^e sluis bij het Prinses Beatrix sluisencomplex (Nieuwegein):

- verlies van vrijheid en uitzicht;
- toename van scheepvaartverkeer leidt tot gevoel van onveiligheid;
- angst niet op tijd te kunnen vluchten in geval van calamiteiten. (Wijzer Adviesbureau, 2001)

⁶ Er is wat mij betreft geen reden tot ongerustheid over de veiligheid, maar ik wil wel meedenken over hoe dijverbetering gerealiseerd kan worden ". "Dijkverbetering moet zo uitgevoerd worden dat de huidige cultuur- en natuurwaarden behouden blijven" (Stolp, 1994). Aspecten die bij inrichting (van de 3e sluis Prinses Beatrix Sluisencomplex) door de lokale bewoners van belang worden geacht:

- de toegankelijkheid voor het publiek gehandhaafd blijft;
- verkeeroverlast door bouwverkeer,
- gevolgen van trillingen en veranderingen in waterpeil voor de woningen.

Wijzer Adviesbureau, 2001)

kwaliteiten van een gebied . Directe betrokkenheid en/of inbreng vanuit lokaal perspectief bij de formulering van inrichtingsmaatregelen, bijvoorbeeld met behulp van een belevingswaardeonderzoek, is een voorwaarde.

8.3 Inzet: Gevolgen van daadwerkelijke overstroming

Met de inzet van een noodoverloopgebied bestaat geen ervaring. De recente ervaringen met wateroverlast en evacuaties in Limburg. en Gelderland hebben wel een schat aan materiaal opgeleverd dat met enige voorzichtigheid" op een mogelijk inzet van een noodoverloopgebied, en de daarmee gepaard gaande verplichte evacuatie, geprojecteerd ken worden. In dit verband wordt evacuatie gezien als "het proces van alarmering, waarschuwing, voorbereiding, vertrek, tijdelijk verblijf en terugkeer in geval van een dreigen of daadwerkelijk onheil, waarbij mensen, dieren, persoonlijke bezittingen alsook voorraden en producten van bedrijven en organisatie van een onveilige naar een relatief veiligere plaats worden gebracht" (COT, 1995).

8.3.1 Immateriële effecten: gevoelens, positief en negatief

In het onderzoek Watersnood Maas, beleving van de wateroverlast (WL/R&M,1994) worden de immateriële effecten van de verstoringen van de Maas in Limburg in 1993 gemeten. Immateriële schade blijkt in de beleving van de slachtoffers vaak een van de ernstigste effecten van een overstroming te zijn, hoewel dit ook in dit onderzoek niet gekwantificeerd kon worden. Onder immateriële schade vallen bijvoorbeeld het verlies van dierbare, tastbare herinneringen, ziekte, spanningen en angst voor (de effecten van) een volgende overstroming. Met name evacuatie blijkt een bron van spanning, alsmede de schoonmaak en de herinrichtingoperatie. In een enquête is de respondenten onder meer gevraagd een rapportcijfer (van 1-10) te geven aan negen heel concrete gevolgen op individueel en huishoudniveau van overstroming, die hieronder in afnemende volgorde van ernst worden weergegeven:

Tabel 8.2.

de gevolgen van wateroverlast in een rapportcijfer

Tijd opruimen/opknap en woning	7,7
Stank/smurrie	7,1
Schade aan huis/inboedel	6,8
Het verlaten van het huis	6,7
Spanningen en gezondheid	5,9
Normaal gebruiken van huis	5,8
Zorgen toekomstige overstromingen	5,6
Schade tuin/land/bijgebouwen	5,6
Verlies onvervangbare voorwerpen	3,4

Bron: Min. V&W,1994

De gevoelens van mensen bij een ingrijpende gebeurtenis (zoals een evacuatie) vallen onder de immateriële effecten. In zowel het onderzoek naar de watersnood in het Maas-gebied (1994) als het COT onderzoek (1995) zijn aan de respondenten stellingen voorgelegd waarbij zij konden aangeven in hoeverre zij het hiermee (on)eens waren. In het risicobelevingonderzoek van de Bouwdienst (1995) brengen de mensen zelf hun gevoelens onder woorden.

Voor wat betreft de drie eerstgenoemde positieve gevoelens zijn er geen verschillen te constateren tussen huishoudens die meer of minder getroffen zijn.

De negatieve gevoelens zijn in het algemeen wel sterker bij huishoudens die zwaarder zijn getroffen (Min.V&W, 1994). In het rapport van de bouwdienst is het eveneens opvallend dat positieve gevoelens naar voren komen, met name het gevoel van solidariteit⁷. Verder leggen de respondenten in dit onderzoek de nadruk op de negatieve gevoelens⁸.

Tabel 8.3. Ervaren gevoelens bij getroffen huishoudens van de wateroverlast in Limburg 1993	Dankbaar voor hulp	82%
	Gevoel van saamhorigheid	74%
	Gevoel van solidariteit	65%
	Opwinding	56%
	Betrokkenheid autoriteiten	53%
	Nachtmerrie	46%
	Ik wist niet wat te doen	35%
	Woede	33%
	Niet weer!	29%
	Verdoofd van angst	24%
	Gevoel te willen wegrekken	13%
	Angst voor een hartaanval	9%
	Angst voor de dood	5%
	Bron Min.V&W, 1994	

Het gevoel van machteloosheid wordt ook genoemd door 93 % van de respondenten in het Maas onderzoek (Min.V&W,1994).

Tabel 8.4. Meningen van respondenten over (gevolgen van) wateroverlast	Limburg		Gelderland	
	Eens	Oneens	Eens	Oneens
Als individu ben je tegen zaken als een overstroming machteloos	86%	11%	95%	4%
Het duurt lang voor je na een overstroming psychisch weer in je normale doen bent	64%	25%	56%	40%
Ik moet nog vaak aan de watersnood denken	61%	33%	46%	50%
Bron: COT, 1995				

Van de ondervraagde burgers heeft gemiddeld 62 % zich als gevolg van de overstroming ziek of gespannen gevoeld. Hoe groter de omvang van de wateroverlast, hoe hoger dit percentage. Bij een kwart van de zieken heeft het langer dan vijf weken geduurd eer men zich weer de oude voelde. Van de bedrijfshoofden is 58% ten gevolge van opruimen, ziekte en/of spanning tijdelijk uit de roulatie geweest; 18% van de bedrijven heeft negen weken of langer stilgelegd (Min. V&W, 1994).

Al met al blijkt een evacuatie een schokkende gebeurtenis die heftige negatieve, maar ook positieve gevoelens opwekt, die maar langzaam slijten.

⁷ Door het water valt een barrière (tussen mensen) weg" (Bouwdienst, 1997)

⁸ We werden uit ons huis verdreven. Op zo'n moment heb je geen enkel stemrecht, alsof het een oorlogssituatie is".
"Emotioneel wordt een bodem onder je bestaan weggeslagen. Alle dingen waar je prijs op stelt zijn weg. Je hebt geen thuisbasis meer. Er begint een tijd van tijdelijk verblijf. Dat kun je je niet voorstellen. " "Het is een bijzondere rare gewaarwording als je van het ene op het andere moment hoort je spullen moeten eruit Je weet niet wat je overkomt. Dat is zo iets raars. "

8.3.2 Evacuatie, mogelijke slachtoffers onder de achterblijvers

Evacuaties zijn dermate ingrijpende gebeurtenissen dat keer op keer blijkt dat burgers niet zo gemakkelijk tot het verlaten van huis en haard zijn te bewegen. De beslissing om al dan niet te evacueren wordt in belangrijke mate bepaald door de individuele inschatting van de dreiging. Daarnaast speelt het feit dat het gezin volledig moet zijn een rol, alsmede de angst voor plunderingen. Uit onderzoek van het COT (1995) blijkt dat in 1995 in Gelderland voor twee derde van de mensen het verplichte karakter van de evacuatie de reden was om ook daadwerkelijk te evacueren. Uiteindelijk besloot 16 % of te wachten. (COT, 1995). Bij gedwongen evacuatie zullen er dus altijd mensen zijn die niet willen vertrekken⁹.

Bij de evacuatie in 1995 in Gelderland zijn het vooral veel oudere mensen die er niets voor voelen om hun spullen te pakken en te vertrekken¹⁰.

Andere groepen zijn afhankelijk van anderen om te kunnen evacueren, maar worden door organisatie fouten over het hoofd gezien. Een invalide echtpaar heeft een dag zitten wachten op vervoer terwijl het centrale informatienummer onbereikbaar bleek.

Het is dan ook terecht dat de burgermeester van Zaltbommel het risico op verlies van mensenlevens in de discussie wil betrekken (Cie. Luteijn, doc NOG-2001-094). De gangbare veronderstelling dat slachtoffers alleen bij een ongecontroleerde dijkdoorbraak zullen vallen en niet bij een gecontroleerde verstoring kan in twijfel getrokken worden. De reeds in het vorige hoofdstuk genoemde weinig zelfredzame mensen, zoals ouderen, gemarginaliseerden en geografisch geïsoleerde lopen wel degelijk risico. Bij recente ervaringen bleek dat controle tijdens evacuatie slechts d.m.v. motorpolitie, luidsprekerwagens, en helikopters gebeurd en niet met huis aan huis controles. Verstandelijk minder begaafden en sociaal gedepriveerde hebben misschien geen weet van wat er gaande is?

Een hiermee samenhangend gevolg is de houding die moet worden aangenomen door de bestuurders tegenover de achterblijvers. Uit ervaringen van 1995 blijkt dat deze niet altijd consequent is geweest.¹¹

⁹ Als wij een weloverwogen mening hebben om hier te blijven en ook de verantwoording durven nemen zal de politie we/ druk op ons uitoefenen, maar kunnen wij hier blijven. Je moet voor jezelf de afweging maken of ie het risico wilt lopen. Alleen mijn vrouw en kinderen zijn wel gegaan. De Dorpsstraat in Wamel is een van de veiligste plaatsen in Maas en Waal". Dit gaat zover dat mensen zich verstoppen voor de politie. Zij verschansen zich in kasten of op zolders. De politie controleert met geluidswagens, motoragenten en helikopters. Er is dus geen huis-aan-huis controle. Volgens de politie zitten mensen die uiteindelijk toch weigeren te vertrekken er op eigen risico (Cd Omroep Gelderland, 1995).

" 3 februari 1995: De dag van de inmiddels overleden veerbaas Jan Lemmens. Hij wordt door de ME uit zijn huis gehaald en buiten de polder gebracht...Buiten Jan zitten er her en der in het dorp nog mensen. Jammer dat sommigen er trots op zijn dat zij het gezag hebben genegeerd" (website Millingen aan de Rijn).

¹⁰ Het loopt zo'n vaart niet" weten ze, want: "zij kennen hun rivier". "Ik wacht het hier wel rustig af, en dan zie we wel; ik hang liever aan de leste galg as an de eerste." (Cd Omroep Gelderland, 1995)

"Er is nog nooit een dijk op de buik gebroken. In 1793 bleef het ook droog en toen was het water soms veel hoger door het eb en vloed verschil " (Bouwdienst, 1997).

¹¹ Kwekers in de Bommerlaerwaard hebben een ander probleem: hun bloemen liggen te verrotten. Ze willen het gebied uit maar dat mag niet, zelfs als het water al aan het zakken is en er geen sprake meer is van gevaar. Tegenwerking door ambtenarij van de gemeenten. We zijn gebleven omdat de bloemen verzorgd moesten worden. Bloemen worden in beslag genomen wanneer kwekers ze naar de veiling probeerden te brengen " (Cd omroep Gelderland, 1995).

"Veerpont Millingen: Gemeente Millingen heeft verzocht veerman te blijven (zeer wenselijk, een geruststelling). Wordt van zijn bed gelicht door zes ME-ers. Telefonisch contact met de gemeente levert niets op. Geen tijd gekregen om iets te pakken. Vergunning van de gemeente Millingen was niet geldig voor de ME'ers" (Cd Omroep Gelderland, 1995).

"ME: pakt mensen op die even naar buiten moeten. Je mag thuis blijven, maar dan moet je wel

8.3.3 Het vertrek: Logistiek en zelfredzaamheid

Uit onderzoek van het COT (1995) blijkt dat in Gelderland vrijwel alle evacuees op eigen gelegenheid vertrokken. 80% vertrok met eigen vervoer. Daarnaast werd gezorgd voor vervoer in familieverband. Slechts 1,5% heeft gebruik gemaakt van door de overheid geregelde transportvoorzieningen. Dit leidt tot een grote vraag naar verhuishagens, vrachtwagens, aanhangers etc¹².

8.3.4 Knelpunten logistiek

Er wordt nogal wat gehamsterd¹³, bovendien bleek het telefoonnet niet bestand tegen zoveel geweld¹⁴.

8.3.5 Opvang: zelfredzaamheid

Net als bij het vertrek bleek bij de opvang dat de bevolking een grote mate van zelfredzaamheid tentoonspande. Hierdoor werd er een overdaad aan overheidsvoorzieningen ingezet. Uit het onderzoek van het COT (1994) blijkt dat de noodzaak van collectieve opvang beperkt is. De meeste mensen die hun huizen moesten verlaten regelen zelf bij familie of vrienden tijdelijke opvang. De meeste geëvacueerden mijden zoveel als mogelijk grote, collectieve opvangcentra als kerken en sporthallen. In Gelderland hadden in 1995 meer dan 80% van de respondenten al voor vertrek opvang geregeld bij familie of bekenden¹⁵.

De vraag is natuurlijk of dit ook het geval zal zijn bij langdurige evacuatie zoals die te voorzien is bij de inzet van een noodoverloophoofgebied.

8.3.6 Behoeftte aan informatie over de evacuatie

Niet alleen bij aanwijzing van een noodoverloophoofgebied is het van belang dat de overheid bewoners wijst op het overstromingsrisico, ook tijdens een eventuele inzet en evacuatie bestaat er grote behoefte aan informatie, en dan met name informatie over de eigen situatie (Bouwdienst, 1997). In Gelderland bleek Omroep Gelderland van grote waarde in het informatievoorzieningsproces; dit medium werd door 30% van de mensen genoemd als bron met de meest betrouwbare informatie. Het vertrouwen in de gemeentelijke informatie was het grootste in de regio Tiel, maar ook in de regio Nijmegen noemde een kwart

binnen blijven en niet bij de burens naar de we willen omdat je eigen WC niet meer werkt. " (Cd Omroep Gelderland)

¹² Waar in Limburg de mensen hun spullen in veiligheid brachten op de bovenverdiepingen van hun woningen, blijkt dat Been enkele zin te hebben voor de bewoners van de thans bedreigde polders. Het water komt immers, als het komt, ver boven het dak van hun huizen te staan. Vele mensen kiezen dus voor een totale verhuizing. In de verre omtrek is geen verhuishagen meer te vinden. " "Door snel te reageren kon ik nog een vrachtwagen regelen. " (Cd Omroep Gelderland) Vandaag vertrekken ook de laatste bewoners, om 08.00 uur verzamelen bij de kerk. De kerk is verzamelplaats, de uiteindelijke opkomst valt tegen, ongeveer 1 20 mensen maken gebruik van het geregelde vervoer. De meeste hebben op eigen gelegenheid het dorp verlaten Een vreemde aanblik, mensen met hun koffer, hier en daar een huisdier en een rij bussen en militaire voertuigen die het vervoer verzorgen. De laatste verlaten het dorp zo rond 10.00 uur, een leger jeep met het rode kruis teken, politie, een viertonner en vijf bussen " (website Millingen aan de Rijn) "...de toegangswegen naar Ooij zaten vast met mensen die wegwilden Als de dijk op dat moment was doorgebroken dan was iedereen verdronken " (Bouwdienst. 1997); . "Voordat je hier de polder uit bent: het is een gaan en komen van vrachtwagens, groot en klein. Van karretjes, aanhangers, een paard-en-wagen. Alles wat maar mobiel is en wat je aan een auto kunt hangen dat wordt hier de polder in gesleept". "De exodus van personenauto's, vrachtauto's, veeauto's maken de uitvalswegen overvol. Bovendien worden wegen afgesloten en zijn omleidingen aan de orde van de dag. " (Cd Omroep Gelderland).

¹³ Er blijkt bij de Gelderse evacuatie een run op benzinepompen waardoor mogelijk een lokaal tekort ontstaat Vergelijkbare problemen doen zich voor bij de geldautomaten " (Cd Omroep Gelderland).

¹⁴ Binnen een uur was de telefoonverbinding plat... je wilt toch graag weten waar je familie is " (Bouwdienst, 1997).

¹⁵ Iedereen zoekt mogelijkheden voor zichzelf. De opvangmogelijkheden in Utrecht waren een ramp " (Bouwdienst, 1997)

van de mensen de gemeente als de meest betrouwbare bron van informatie (COT, 1995).

Uit citaten blijkt hoe belangrijk gerichte en betrouwbare informatie is voor de beleving van het hoogwater¹⁶.

8.3.7 Ontwrichting bedrijven en maatschappelijk leven in de omgeving

" Het maatschappelijk leven in en om de bedreigde gebieden is duidelijk verstoord. Dat blijkt onder meer uit de vele oproepen die via Omroep Gelderland worden uitgezonden: bruiloft gaat niet door, waar kun je wel/niet boodschappen doen, hoe moet gas/elektra worden afgesloten, het verplegend personeel van geëvacueerde verpleegtehuizen wordt opgeroepen, bij bedrijf zijn zout-zuurbaden onbeheerd achtergebleven... " (CD Omroep Gelderland).

Tabel 8. 5.

Overzicht van mogelijke gevolgen van inzet noodoverloopgebieden, op basis van rapporten en reacties van inwoners geëvacueerde gebieden.

	Directe gevolgen	Perceptie	Secundair handelen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schade hangt af van waterhoogte, stroomsnelheid en incubatietijd ▪ Droogmaken kost weken tot half jaar ▪ Dodelijke slachtoffers ▪ Mensen organiseren zelf evacuatie: logistieke chaos en hamsteren 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Roep om verhoogde veiligheid (dit nooit weer) ▪ Vertrouwen in de overheid door ambtelijke willekeur geschaad ▪ Gemeenschapszin teruggekomen 	
Wonen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langdurige evacuatie en effect op mentale gezondheid: ▪ Fysieke gezondheid: gevolgen van vochtige huizen ▪ Herbouw/schade ▪ Ongemak elders: inbreuk op maatschappelijk leven 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autochtonen denken situatie beter te snappen dan autoriteiten: kan ongewenste gevolgen hebben. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensen willen niet terug (kan morgen weer gebeuren) ▪ Niet weggaan maar bij verhuizing een argument dat meeweegt.
Werken	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schade aan bedrijven ▪ Schade aan landbouw ▪ Langdurige discontinuïteit ▪ Ongemak elders (onderbreking woon-werkverkeer/leveranciers, uitval nutsfuncties) 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedrijven keren niet terug/vertrekken ▪ Nieuwe bedrijven komen niet (tijdelijk)
Recreatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recreatie functies mogelijk langdurig aangetast 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ramptourisme?

¹⁶ "is het boven veilig genoeg? Nou ja, de lezingen lopen nogal uiteen van hoe hoog het water hier komt Ik had bier straks een dokter en die zei dat het in 1926 tot vier meter was gekomen. Nou als het vier meter wordt dan is er niet veel meer te redden. " (Cd Omroep Gelderland, 1995) "Na inundatie zal het nog lang duren voordat het gebied weer volledig functioneert. De wegen moeten begaanbaar worden gemaakt, de nutsfuncties herstelt en voorzieningen en bedrijven weer op gang komen. Beschadigingen aan kabels en leidingen kan het herstel verder vertragen" (RA/Vista, 2001).

8.3.8 Verhuizing als reactie op gebeurtenissen

Uit het onderzoek Watersnood Maas blijkt dat gemiddeld 14% van de respondenten denkt dat mensen uit het gebied hun huis liever verkopen dan opknappen. Van degenen die het effect van de overstroming als zeer groot hebben ervaren denkt 27% dat men het huis liever verkoopt. Daarnaast zou zeker de helft van de respondenten (52%) wanneer ze voor de keuze stonden, zeker weer op dezelfde plek gaan wonen. Een kwart zou dat zeker niet doen. Van diegenen die aan verhuizen hebben gedacht, maar nog niet zijn verhuisd is het argument "het is hier eigenlijk toch leuk wonen" voor 53% de reden om uiteindelijk niet te verhuizen. 11% meent dat het huis slecht te verkopen is en 17% heeft nog geen andere woning gevonden. Hieruit blijkt dat de gehechtheid en de woningmarkt belangrijke motieven zijn om niet te verhuizen, waarbij gehechtheid naar het zich laat aanzien de overhand heeft (Min. V&W, 1994)

Conclusie

Hoewel er nog geen ervaring is met de inzet van noodoverloop gebieden kunnen uit de bestaande literatuur, weliswaar met enige voorzichtigheid, te verwachten gevolgen gedestilleerd worden. In tegenstelling tot de aanwijzingsfase zijn in geval van inzet de meeste gevolgen direct en zichtbaar.

Door het gebrek aan ervaring met gecontroleerde inundatie vast er weinig zinnigs te zeggen over de gevolgen op langere termijn, zoals eventueel. Voor de bedrijven geldt dat 55% voor vestiging op dezelfde locatie zou kiezen, mocht er op dit moment, 1994, een keuze zijn. Daar staat tegenover dat 19% dat zeker niet zou doen. Hoge investeringen die zijn gedaan op de huidige vestigingsplaats is de belangrijkste reden waarom men nog niet verhuisd is (Min. V&W, 1994).

Uit het onderzoek van de Bouwdienst (1997) blijkt dat het hoge water en de evacuatie geen aanleiding is geweest om te verhuizen. Wel zegt een respondent: "Als ik verhuis neem ik niet bewust hetzelfde risico. Ik ga niet in de Betuwe wonen".

De verwachting is dan ook dat mensen niet snel zullen verhuizen als gevolg van inzet omdat zij gebonden zijn aan de omgeving¹⁷. veranderde percepties van burgers en de secundaire reacties van mensen op de langere termijn (secundair handelen).

Een inundatie en de daarmee gepaard gaande evacuatie heeft naast de materiele, een aantal immateriële gevolgen, waarvan de overlast van het opruimen en herinrichten van het huis als meest vervelend beschouwd worden. Zowel positieve als negatieve gevoelens spelen een grote rol bij evacuatie. Met name het saamhorigheidsgevoel en de onderlinge solidariteit worden als positief ervaren door de respondenten. Daartegenover staat een groot gevoel van machteloosheid. Bovendien zal een deel van de mensen langdurig psychische problemen ondervinden als gevolg van de overstromingen.

Alle mogelijke middelen dienen te worden ingezet om dodelijke slachtoffers te voorkomen. Hierbij moet speciale aandacht gegeven worden aan kwetsbare (= niet zelfredzame) groepen en weigerachtigen. Goede informatie over te verwachten waterhoogte en exacte hoogteligging van huizen stelt burgers in

¹⁷ "De perceptie van het gebied zal voor lange tijd veranderd zijn. Sommige bewoners zullen niet meer terug willen keren. Veel bewoners zijn echter sterk gebonden aan hun omgeving en zullen een beroep doen op de overheid voor compensatie en maatregelen ter verbetering van de veiligheid." (RA/Vista, 2001)

"Ik luisterde wel naar het landelijke nieuws. Soms zaten ze er helemaal naast met hoe het hier was. Het was prettig geweest als er meer specifieke informatie was geweest" (Bouwdienst, 1997).

staat om zelf een afweging te maken of ze veilig zijn of niet en stelt overheden in staat om die gebieden nauwgezet te controleren waar het water een levensbedreigende hoogte krijgt.

Evacuatie kent verder een aantal gevolgen die met logistiek te maken hebben: er zal een grote run op verhuishagens, aanhangers en vrachtwagens ontstaan; mensen willen en masse benzine tanken en geld opnemen. Uit ervaringen in het recente verleden is gebleken dat mensen een grote mate van zelfredzaamheid hebben (mits zij over voldoende gerichte informatie beschikken), hetgeen tot gevolg heeft dat slechts een klein percentage (naar schatting 5% of zelfs minder) van de evacuees gebruik zal maken van georganiseerd vervoer en georganiseerde opvang. Het maatschappelijke leven is ontwricht omdat het gebied ontoegankelijk is en dagelijkse (boodschappen) en ondagelijkse (trouwen) activiteiten niet kunnen plaatsvinden. Mede hierdoor bestaat er een enorme behoefte aan praktische, locatie gebonden informatie.

Naast alle directe naweeën van een evacuatie zoals ziekte en schoonmaak wordt de neiging om te gaan verhuizen als logisch gevolg gezien. Dit is echter nauwelijks te voorspellen: mensen blijken namelijk nogal gehecht aan de woonlocatie.

8.4 Aandachtspunten voor het vervolg van het proces

Er wordt in dit deel onderscheid gemaakt tussen de relatief korte periode waarin een gebied aangewezen en ingericht wordt als noodoverloopgebied en de periode van ongedefinieerde lengte waarin de mogelijkheid zich ten alle tijden voor kan doen dat het gebied ingezet zal worden. In de eerste periode ligt de nadruk op het creëren van het maatschappelijk draagvlak voor het concept noodoverloopgebieden en het nemen van de nodige administratieve en inrichtingstechnische maatregelen om het gebied geschikt te maken. In de tweede periode is het zaak om de ingestelde procedures te handhaven en de alertheid te behouden om op ieder noodzakelijk moment tot effectieve inzet van het noodoverloopgebied over te gaan.

Afsluitend volgen aan het eind van dit hoofdstuk enkele algemene aanbevelingen over het vervolgtraject na het afronden van het interne advies van de Commissie Noodoverloopgebieden.

8.4.1 Aanwijzing en inrichting

Het brengen van de boodschap

Het nut en de noodzaak van de aanwijzing van noodoverloopgebieden moet uitgelegd worden. Goede en betrouwbare informatie over het risico kan de publieke perceptie van dat risico beïnvloeden (Wiegman en Gutteling 1995).

Het risicobewustzijn voor overstromingen is niet hoog. De kans op overstroming wordt, waarschijnlijk terecht, minder belangrijk geacht in vergelijking met andere dagelijkse risico's (bijvoorbeeld kleine criminaliteit), maar de mate waarin overstromingen levensbedreigend zijn wordt onderschat.

In risicocommunicatie speelt het dilemma dat de onderschatting van de bedreiging, zoals nu bij overstromingsgevaar het geval lijkt te zijn, omgezet moet worden in een reëel bewustzijn van de dreiging zonder dat dit leidt tot paniek. Een manier is om het risico van inzet als noodoverloop-gebied te vergelijken met de risico's van andere activiteiten. Belangrijk is daarbij om vooraf te bepalen op welke manier het risico gepresenteerd gaat worden en wat er precies duidelijk moet worden uit de cijfers. Het is niet zo zeer van

belang dat de burgers gedetailleerde, technische informatie krijgen, maar dat zij informatie krijgen die zij herkennen en belangrijk achten en kunnen plaatsen in hun persoonlijke omgeving en handelingen (Wiegman en Gutteling, 1995). Bijvoorbeeld, in vergelijking met de kans dat er door dijkdoorbraak een dodelijk slachtoffer valt, is (op jaarbasis):

- de kans voor een inwoner van Nederland om door een neerstortend vliegtuig te worden gedood even groot;
- de kans om door de bliksem getroffen te worden vijf maal zo hoog;
- de kans op een dodelijk vliegtuigongeluk (als passagier) ruim tien maal zo hoog;
- de kans op overlijden door griep of door een dodelijk motorongeluk tienduizend maal zo hoog;
- de kans op een dodelijke aandoening door het roken van een pakje sigaretten per dag vijftigduizend maal zo hoog.

Er kleven grote gevaren aan deze wijze van presentatie omdat dit soort getallen vaak uiterst onnauwkeurig worden gebruikt en dan een eigen leven gaan leiden. In bovenstaande voorbeeld staat dus niet de kans op inzet van een noodoverloophoogwater maar de kans op een dodelijk slachtoffer als gevolg van een dijkdoorbraak bij extreem hoogwater (deze getallen stonden ons ter beschikking). De kans op inzet van een noodoverloophoogwater en daaraan gerelateerde schade zal weer op een heel andere wijze moeten worden uitgedrukt.

Toch is het belang om, in zeer nauw overleg met statistisch onderlegde deskundige, dit soort perspectieven te schetsen om een juiste inschatting van relevante en realiteit te kunnen krijgen.

Omdat in de beleving van mensen hun risico bij aanwijzing toeneemt, heeft het geen zin om uit te leggen dat het risico in werkelijkheid niet toeneemt. Om acceptatie van het risico te vergroten is het beter om mitigerende maatregelen en schaderegelingen te benadrukken, aan te geven hoe mensen kunnen handelen (bevorderen zelfredzaamheid) en uit te leggen dat hiermee veel erger wordt voorkomen.

Ervaringen met hoogwater en evacuatie maken het risico voorstelbaar en daarmee wordt de ervaren dreiging verkleind. Het kan nuttig zijn om in de communicatie gebruik te maken van aanwezige kennis bij ervaren autochtone bevolking en ooit geëvacueerde mensen.

8.4.2 Het opstellen van de plannen

Het proces van aanwijzing (ontwerpen administratieve procedures) en inrichting (bouwen van infrastructurele voorzieningen) zal per gebied in nauwe samenspraak met belanghebbende partijen en met de bevolking moeten plaatsvinden in een open participatief proces. Dit om zowel het perspectief van de deskundigen als het perspectief van de direct betrokkenen een gelijkwaardige plaats in het proces te geven.

Naarmate de plannen in meer detail bekend zijn, valt er ook meer te zeggen over de mogelijke sociaal/maatschappelijke gevolgen van de te nemen maatregelen. Een parallel aan dit proces lopend belevingswaardeonderzoek kan kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de effecten van voorgestelde maatregelen leveren vanuit de belevingswereld van de burgers. De ervaring wijst uit dat de burger zich hierdoor in het uiteindelijke ontwerp beter herkent waarmee de acceptatie van het eindproduct soepeler kan verlopen.

8.4.3 Het tegengaan van het gevoel van dreiging

Om het bedreigende karakter van aanwijzing als noodoverloopgebied te compenseren zijn een aantal aspecten in het handelen van de overheid van belang:

- betrokkenheid van belanghebbenden bij het opstellen van mitigerende maatregelen om de kans op schade en slachtoffers te reduceren leidt tot reductie van het ervaren risico;
- beperk ruimtelijke restricties op activiteiten binnen een noodoverloopgebied tot het absolute minimum; het permanente karakter van zulke restricties hebben een negatieve invloed op de risicobeleving van mensen;
- voor verschillende groepen dient aparte informatie gemaakt te worden, toegesneden op de behoeften en mogelijkheden. Algemene informatie blijkt vaak als 'teveel' te worden beschouwd, terwijl heel concrete, feitelijke informatie (telefoonnummers, tot wie moet ik mij richten, hoogte van de percelen, waterstanden) niet voorhanden is;
- een genereuze, bij aanwijzing van een noodoverloopgebied reeds gegarandeerde schaderegeling is een vereiste. Hierover dient vooraf duidelijkheid te bestaan; de schaderegeling zal alle verschillende, direct getroffen, belangengroepen moeten dekken (boeren, burgers, bedrijven). Dit moet ook duidelijk en toegesneden op de diverse groepen worden gecommuniceerd;
- er bestaat een groot wantrouwen ten opzichte van de overheid. Betrouwbaarheid van verantwoordelijke instanties draagt bij aan de acceptatie. Garandeer dat aanwijzing van een noodoverloopgebied niet zal leiden tot uitstel van andere noodzakelijk veiligheidsmaatregelen, zoals die in het kader van ruimte voor de rivier worden voorgesteld. Leg dit zo mogelijk bij wet vast. Creëer desnoods een onafhankelijk orgaan dat toeziet op de vaststelling, handhaving en tijds aanpassing van de voor noodoverloopgebieden geldende procedures;
- gevolgen van fysieke ingrepen en/of inrichtingsmaatregelen hangen ondermeer af van de hoeveelheid noodzakelijke inrichtingsmaatregelen en de manier waarop ze in te passen zijn in de door de bewoners beleefde en geformuleerde kernkwaliteiten van een gebied. Directe betrokkenheid en/of inbreng vanuit lokaal perspectief bij de formulering van inrichtingsmaatregelen is een voorwaarde.

8.5 Handhaving noodoverloopgebied en inzet

8.5.1 Handhaving in de tijd

- Ervaringen met hoogwater en evacuatie maken het risico voorstelbaar en daarmee wordt de ervaren dreiging verkleind. Evacuatieoefeningen van betrokken overheden en instanties kan bijdragen aan het opbouwen en instandhouden van deze ervaring. Dit kan gepaard gaan met het bij de tijd brengen van gegevensbestanden over bijvoorbeeld te evacueren kwetsbaar, groepen.
- Er dient een informatiesysteem te komen waarin het een automatisme wordt dat bij verkoop of ingebruikname van percelen en gebouwen in een noodoverloopgebied de hoogteligging en maximale waterstand geregistreerd worden. Te denken valt aan het kadaster, taxatiegegevens van opstallen, aanduiding op gebouwen, etc.

-
- Gedetailleerde, locatiegebonden informatie moet beschikbaar zijn in evacuatieplannen: grenzen van evacuatie (tot welk huis), lokale waterstanden, telefoonnummers, coördinatiecentra, begaanbaarheid van de lokale wegen, etc. Betrouwbare berichtgeving hierover (via gemeente en lokale omroepen) moet vooraf geregeld zijn. Vooraf geïdentificeerde kwetsbare groepen krijgen gerichte informatie. Het is zaak om deze informatie op gezette tijden te vernieuwen, bijvoorbeeld in het kader van een rampenoefening.

8.5.2 Inzet

- Waarschuwingsberichten. Een succesvolle waarschuwingsboodschap overtuigt burgers dat er werkelijk sprake is van een dreiging. Waarschuwing blijkt in het gehele evacuatie-proces een belangrijke rol te spelen. Naarmate er minder tijd is, zullen de mogelijkheden om preventief te evacueren afnemen. Een goede waarschuwingsboodschap bevat zowel informatie over de aard van het dreigende gevaar als voorlichting over de wijze waarop de burgers het best kunnen reageren om het gevaar te vermijden of te verminderen. De inhoud moet duidelijk, consistent en specifiek zijn, zodat onzekerheid en verwarring zo veel mogelijk kunnen worden vermeden.
- Evacuatieoproep: Deze moet duidelijkheid geven om welk gebied het gaat, welke mogelijke vertekroutes er zijn, wat de mogelijkheden zijn van alternatief vervoer en wat de verwachte duur is. De kwaliteit van deze boodschap werkt in de gehele besluitvorming door (COT; 1995). De oproep moet via verschillende kanalen en herhaaldelijk worden uitgezonden door een gezaghebbende bron.
- Goede informatie vooraf over te verwachten waterhoogte en exacte hoogteligging van huizen stelt burgers in staat om zelf een afweging te maken of ze veilig zijn of niet en stelt overheden in staat zich te concentreren op gebieden waar het water een levensbedreigende hoogte krijgt. Uit ervaringen in het recente verleden is gebleken dat mensen een grote mate van zelfredzaamheid hebben mits zij over voldoende gerichte informatie beschikken. Een betrouwbare overheid in dit opzicht is een overheid die juiste informatie op maat verschaft die burgers in staat stelt waar mogelijk zelfstandig te handelen en die garandeert dat minder zelfredzame groepen op hulp kunnen rekenen.
- Geef mensen naast informatie, ook de tijd en de ruimte om zelf actie te ondernemen. Een betrouwbare overheid timmert de zaken in dit opzicht niet dicht met (niet te handhaven) regels en procedures, maar biedt mensen verantwoorde ruimte en informatie voor eigen handelen ter bevordering van zelfredzaamheid. Probeer in dit verband de vooraankondigingstijd zo lang mogelijk te laten zijn.
- Alle mogelijke middelen dienen te worden ingezet om dodelijke slachtoffers te voorkomen. Hierbij moet speciale aandacht gegeven worden aan kwetsbare (= niet zelfredzame) groepen, sociaal en geografisch geïsoleerde en weigerachtige in gebieden waar de waterhoogte of stroming levensbedreigend is. Hoewel de praktische toepasbaarheid van deze maatregel niet is bestudeerd valt het te overwegen om de evacuatieplicht alleen te laten gelden voor gebieden waar de verwachte waterstand hoger dan anderhalve meter zal zijn of waar de stroomsnelheid gevaarlijk is; in andere gevallen zou evacuatie op basis van vrijwilligheid kunnen gebeuren. Concentreer controles dan ook op die gebieden waar echt levensgevaar dreigt.

-
- Het acute, duidelijk waarneembare karakter van de schade zal leiden tot sterk negatieve reacties t.a.v. het concept noodoverloopgebied ("dit nooit weer"). Het zal in zo'n geval noodzakelijk zijn om precies uit te leggen welke schade voorkomen is en dat deze schade veel groter zou zijn geweest dan de nu geleden schade.
 - Door het gebrek aan ervaring met gecontroleerde inundatie valt er weinig zinnigs te zeggen over de gevolgen op langere termijn, zoals eventueel veranderde percepties van burgers en de secundaire reacties van mensen op de langere termijn (secundair handelen).

8.5.3 Algemene aanbevelingen

- Een rode draad door dit hele rapport is het benadrukken van de actieve rol die zowel overheid als burgers spelen in het proces. Communicatie in twee richtingen en betrouwbaarheid zijn hier de sleutelwoorden: de overheid moet informatie verspreiden maar vooral ook kunnen luisteren, en zij moet zich aan de gemaakte afspraken houden (betrouwbaar). In dit rapport hebben wij ons vooral geconcentreerd op het perspectief van de burgers, meer in het bijzonder dat van de direct getroffen burgers, juist omdat communicatie met de overheid veelal als een top/down benadering wordt gezien. In de perceptie van de burgers wordt er slecht naar hen geluisterd.
- Belangrijk om te constateren is dat wij het dan niet hebben over het perspectief vanuit belangenorganisaties die namens burgers of getroffen spreken, maar over het perspectief vanuit de individuele burgers. Dit laatste is een belangrijke toevoeging omdat in evaluaties van burgerparticipatie in dit soort processen keer op keer blijkt dat de geïnstitutionaliseerde belangenorganisaties zeker niet door alle burgers als hun vertegenwoordigers worden gezien; sterker nog, de meeste burgers zien deze organisaties vaak als een behartiger van de belangen van de organisatie zelf en in dit opzicht een is met de vele overheden die buiten beeld aan het overlegcircuit deelneemt (Stolp & Van Schooten, in prep).
- Binnenkort bestaat binnen de kring van deskundigen en de geraadpleegde belangenorganisaties een duidelijk beeld wat de consequenties van aanwijzing van noodoverloopgebieden zijn en kan de Commissie Luteijn een besluit nemen of het nut en de noodzaak hiervan voldoende is aangetoond en vervolgens gebieden aanwijzen die het meest geschikt lijken op basis van de bevindingen van de deskundigen. Dit hele proces van gedachtevorming, onderzoek, overweging, toetsing, heroverweging en besluitvorming heeft buiten het publieke domein plaatsgevonden. Van het publiek, in het bijzonder degenen die in de aangewezen gebieden wonen, kan moeilijk verwacht worden dat zij dit hele denkproces in een voorlichtings- of discussieavond kunnen bevatten.
- De burgers moeten dus in staat worden gesteld de denkstappen door te kunnen maken die de commissie al gemaakt heeft. Dit vanuit de redenatie dat de conclusies, waar de commissie op uit zal komen gedeeld worden door anderen, indien deze conclusies redelijk en houtsnijdend zijn. Mochten er grote maatschappelijke protesten komen, dan heeft het publiek of het denkproces niet door kunnen maken, of de commissie heeft belangrijke zaken laten liggen of over het hoofd gezien.

9 Droogmakerijen en watergrillen, honderd jaar water in de politiek

Flameling, I, Droogmakerijen en watergrillen, honderd jaar water in de politiek, in: Hoogwater, 50 jaar na de watersnoodramp, 2003, p. 68 - 77.

- Hoe centraal stonden waterproblemen in de verkiezingsprogramma's van Nederlandse politieke partijen in de 20^{ste} eeuw?
- Was dat alleen na de ramp van 1953 of ook op andere momenten?

Honderd jaar dijken in de politiek

Veiligheid tegen overstromingen is geen onderwerp voor verhitte kamerdebatten. Politici kunnen er niet mee scoren. Alleen in de jaren na een overstroming duikt het onderwerp wel eens op, ergens achterin een verkiezingsprogramma. Dan roept de politiek: 'Dit nooit meer!' Maar dat effect duurt meestal niet langer dan een kabinetsperiode. Overzicht van een eeuw dijken en overstromingen in de verkiezingen.

1909

Vrouwenkiesrecht en de schoolstrijd bepalen de agenda tijdens deze verkiezingen. Veiligheid tegen overstromingen is niet iets waarmee politieke partijen zich bezighouden. Overigens is het aantal onderwerpen waarmee de politiek zich bemoeit in het begin van de twintigste eeuw veel kleiner dan tegenwoordig. De verkiezingsprogramma's beperken zich tot uitspraken over de openbare zedelijkheid, belastingen, rechtspraak, onderwijs, leger, sociale zaken en de koloniën.



Overstromingen in het
Zuiderzeegebied 1916.
De Telegraaf
18 januari 1916



1918

De verkiezingen van 1918 staan in het teken van arbeidsrecht en sociale wetgeving. Wel hebben de grote overstromingen van het Zuiderzeegebied in 1916 hun sporen nagelaten. De Economische Bond pleit voor drooglegging van de Zuiderzee en het Nederlands werkliedenverbond 'Patrimonium' wil plassen droogleggen ter bevordering van de landbouw. De SDAP deelt die mening, maar voegt eraan toe dat de drooggelegde gronden onder overheidsbeheer dienen te worden gebracht. Onder het kopje 'volkswelvaart en bevordering der productie' pleit de Liberale Unie voor afdoende maatregelen tegen overstroming.

1926



Dijkbreuk bij Grave.
De Telegraaf, 2 januari 1926



1922

Armenzorg en de bestrijding van de werkloosheid staan in deze verkiezingen centraal. Veiligheid wordt niet genoemd.

Harderwijkse zakenman
E. den Herder verzet zich in de
jaren '20 tegen de Afsluitdijk



WAT IS DE TAAK VAN DEN DIJKGRAAF?

*Hij moet bevoegd zijn, zoodra hij
gevaar constateert, militaire hulp
te requireeren.*

**WELKE MAATREGELEN OORLOG EN
MARINE KUNNEN NEMEN.**

Berichtgeving over de sluiting van
de Afsluitdijk.

NRC, 28 mei 1932

Hoe men ook over het Zuiderzee-droogmakingsvraagstuk denken moge, men zij desnoods met de Zuiderzeevisschers bedroefd en terneergeslagen, ten slotte heeft toch het werk voor een ieder een technischen kant, waar slechts bewondering voor kan bestaan, iets dat tot de verbeelding spreekt en diepen eerbied afdwingt. Tot de ingenieurs, die de leiding gehad hebben, tot allen die door hun arbeid tot het welslagen hebben bijgedragen, zij daarom een hartelijke gelukwensch gericht met het behaalde succes. Zij hebben Nederland op zijn best laten zien. Men behoeft waarlijk niet sentimenteel van aard te zijn, om door het bericht van de sluiting te worden ontroerd.

1929

De watersnood van 1926 heeft zijn invloed gehad op het verkiezingsprogramma van de CHU. Deze partij schrijft: 'Op een goede ontwatering en een zooveel mogelijk voorkomen van herhaalde overstromingen blijvende aandacht der Overheid gevestigd.' Ook is er commotie over de Zuiderzeesteunwet. Deze wet schrijft voor dat vissers uit her Zuiderzeegebied, die hun broodwinning verliezen door de aanleg van de Afsluitdijk, alleen recht hebben op stern volgens de armenwet.

Afsluitdijk gereed.

Groene Amsterdammer, 28 mei
1932



1937

Vlak voor de oorlog is er geen enkele aandacht meer voor het onderwerp veiligheid tegen overstromingen. Zelfs niet bij de NSB, hoewel partijleider Anton Mussert een voormalig ingenieur van Rijkswaterstaat is

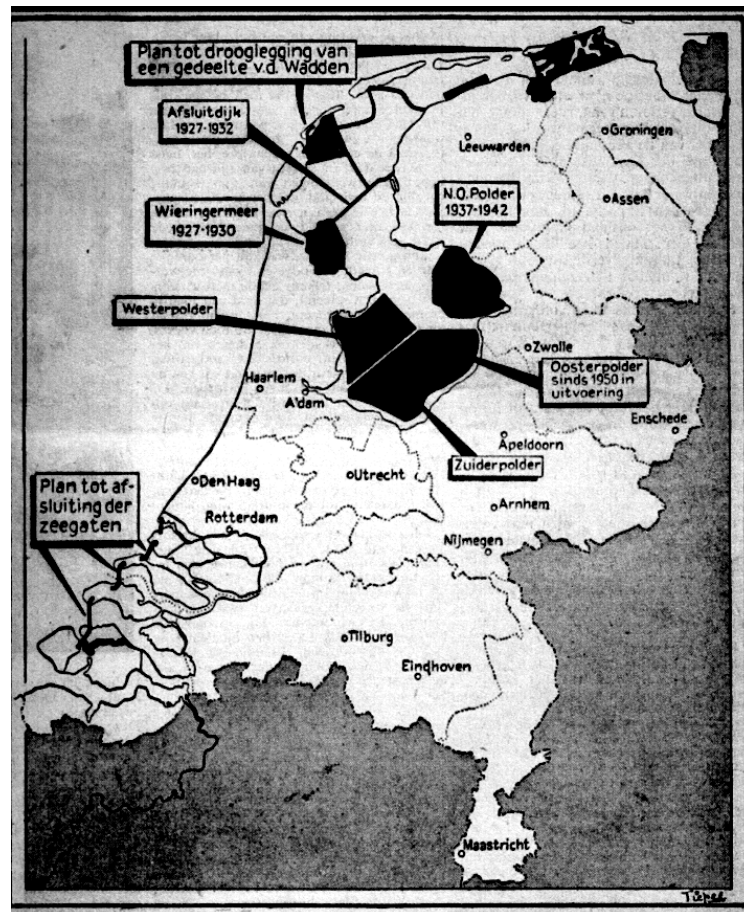
1948

Direct na de Tweede Wereldoorlog gaat alle aandacht uit naar de wederopbouw van het land. Woningbouw, herstel van het gemeentelijk en provinciaal bestuur, defensie en de heropbouw van de economie staan vooraan in de programma's van alle politieke partijen.

Hoewel Rijkswaterstaat in 1940 een alarmerend rapport publiceerde over de zorgwekkende toestand van de dijken in de zuidwestelijke delta, wordt veiligheid tegen overstromingen nergens genoemd. Wel willen de vier grote partijen (AR, CHU, PvdA en VVD) gebieden droogmaken en inpolderen, om landbouwgrond te winnen en de groeiende bevolking te huisvesten. De PvdA pleit verder voor samenvoeging van de vele kleine waterschapjes tot grotere en professionelere organisaties.

Direct na de ramp stond de afsluiting van de zuidelijke zeegaten niet ter discussie. In een moeite door sprak men over het droog maken van het Waddengebied. Veiligheid, landwinning en tegengaan van verzilting waren de belangrijkste motieven.

Elsevier, 6 februari 1954



1952

Bij de verkiezingen in het jaar voor de Ramp staat wederopbouw nog steeds centraal en wordt met geen woord gerept over de waterbouwkundige toestand van het land. Alleen de KVP heeft een paragraaf over Verkeer en Waterstaat in haarverkiezingsprogramma opgenomen maar deze gaat over verkeer en vervoer.

1956

Bij de eerste verkiezingen na de Ramp staat het thema veiligheid tegen overstromingen prominent op de politieke agenda, in de vorm van het Deltaplan. Overigens is dit geen inzet van een verkiezingsstrijd. AR, CHU en PvdA zijn het er allemaal over eens dat een consequente uitvoering van het Deltaplan moet worden nagestreefd. Het AR pleit daarnaast voor aandacht voor het belang van de vissers, die door de Deltawerken van hun broodwinning warden beroofd. De PvdA zet nog een stap verder en pleit voor aandacht voor de gevolgen die het Deltaplan zal hebben voor de bevolking van het deltagebied: 'De verreikende gevolgen, die de ontsluiting zal hebben voor het geestelijke en sociale leven van de bevolking van dit gebied, vergt een samenstel van maatregelen gericht op een harmonische ontwikkeling van het bestaande levensmilieu:

1959

Zes jaar na de Ramp is de aandacht voor de waterstaatkundige veiligheid al weer aardig weggeëbd. Alleen de KVP en de CHU besteden er nog beperkte aandacht aan. Deze laatste partij schrijft: 'Snelle en vastberaden uitvoering van het Deltaplan plant te worden bevorderd. De door de uitvoering van dit plan gedupeerden zullen op behoorlijke wijze schadeloos warden gesteld.'

Protest tegen de afsluiting van de Oosterschelde, 1973



1967

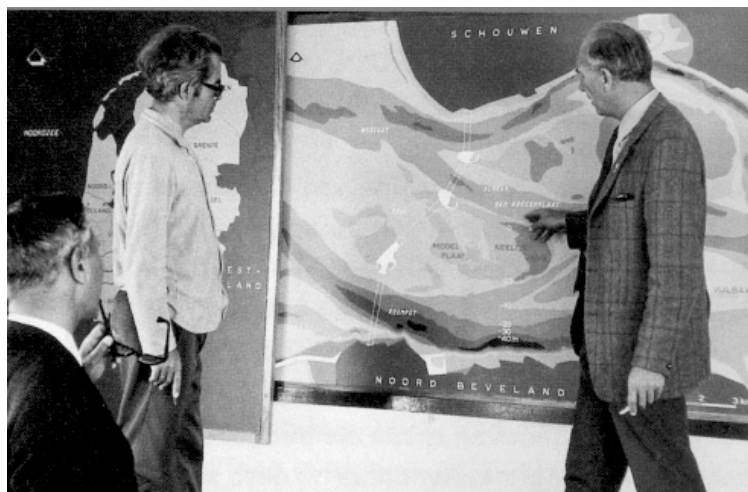
De verkiezingen van 1967 staan in het teken van de Koude Oorlog. Toch is er ook veel aandacht voor het Deltaplan, dat inmiddels in volle gang is. De AR wil dat het plan volgens schema wordt uitgevoerd, niet alleen met het oog op de veiligheid maar ook om de ontwikkeling van de deltagebieden te bespoedigen. De Boerenpartij en de CHU willen daarbij meer verantwoordelijkheid en meet geld voor de waterschappen.



1972

Door de afsluiting van een aantal zeearmen is duidelijk geworden dat het Deltaplan grote nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Daarnaast zijn door de ontsluiting van de zuidelijke delta meer mensen betrokken geraakt bij het gebied.. Ook is in 1971 het rapport van de Club van Rome verschenen, dat het milieubewustzijn wereldwijd heeft aangewakkerd Door deze oorzaken ontstaat in deze jaren protest tegen de afsluiting van de Oosterschelde. Na de val van het kabinet-Biesheuvel nemen de drie progressieve partijen de kans om het onderwerp Oosterschelde op de agenda te zetten. In hun gezamenlijk verkiezingsprogramma 'Keerpunt 1972' schrijven PvdA, PPR en D'66: 'Er komt een nieuwe Delta Kommissie, waarin zowel technisch deskundigen als biologen, ecologen en economen vertegenwoordigd zijn. Deze kommissie dient te onderzoeken op welke wijze de eisen van de bescherming tegen stormvloedrampen en van het behoud van het natuurlijk milieu zijn te combineren. Hangende dit onderzoek worden de afsluitingswerken in de mond van de Oosterschelde getemporeerd en zonodig gestaakt'.

Medewerkers van Rijkswaterstaat bespreken de voorgenomen afsluiting van de Oosterschelde, 1970

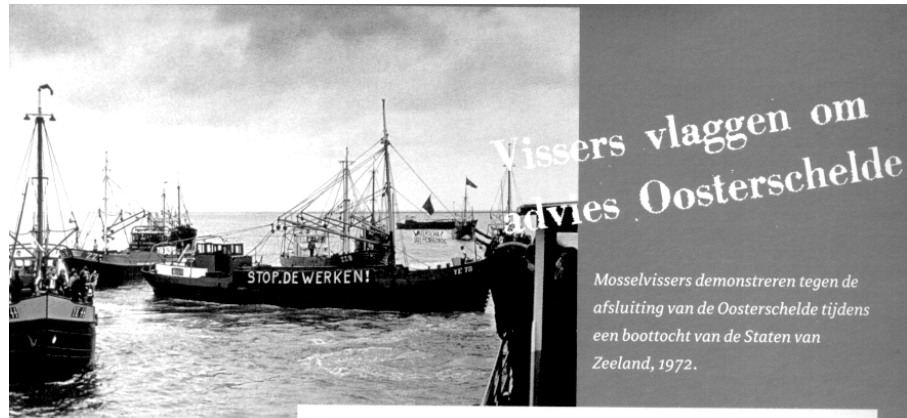


1977

No de beslissing in 1976 om een doorlaatbare dam in de Oosterschelde te bouwen is het Deltaplan uit de belangstelling. Alleen de SGP schrijft nog: 'De strijd tegen het water mag niet verslappen. Het beheer het onderhoud en de verbetering van dijken die het land tegen overstromingen beschermen heeft voortdurende medewerking en toezicht van de overheid nodig'

Andere belangen staan echter hoger op de agenda. D'66 pleit voor een agrarisch rampenfonds in verband met de stormschade, wateroverlast en droogte van de laatste jaren. De PvdA schrijft: 'Verzwaring van de rivierdijken wordt slechts in allernoodzakelijkste gevallen toegestaan in verband met belangen van milieu en landschap'.

Mosselvisseren demonstreren tegen de afsluiting van de Oosterschelde tijdens een boottocht van de Staten van Zeeland, 1972



Veel mensen waren ook voor de afsluiting van de Oosterschelde, 1974



Protest tegen de afsluiting van de Oosterschelde, 1974



1981

Vervuiling van de rivieren krijgt veel aandacht in alle, verkiezingsprogramma's. Veiligheid is minder aan de orde. Alleen de SGP besteedt er nog aandacht aan. De inpoldering van de Markerwaard is een twistpunt. De linkse partijen en de EVP zijn tegen. VVD, GPV en RPF willen, echter van dat het gebied wordt ingepolderd in verband met het toenemende ruimtegebrek. Het CDA spreekt zich niet over het onderwerp uit. D'66 pleit verder voor een open

Oosterschelde, met de grootst mogelijke openingen in de dam, en tegen inpolderingen in het Waddengebied en de Eems-Dollard.

1986

De voltooiing van de Oosterscheldekering trekt de aandacht in dit verkiezingsjaar. De PvdA en D'66 stellen dat de kering alleen mag worden gebruikt bij hoog water, om schade van het Oosterscheldemilieu te beperken. De SGP wijdt een halve pagina aan de beveiliging tegen overstromingen en de imposante waterstaatswerken. De partij pleit voor het op hoogte brengen van de zee- en rivierdijken en export van Nederlandse kennis op het gebied van waterbouw.

Er is discussie over het inpolderen van strikken land langs de Hollandse- en Waddenzeekusten. Het CDA, de VVD en de RPF staan hier positief tegenover, mede als middel om werkgelegenheid te creëren. Ook de Markerwaard is bij deze partijen nog in beeld als inpolderingsgebied. De linkse partijen zijn tegen. De gevolgen van dijkverzwaringen krijgen ook de nodige aandacht. EVP, GPV, VVD en de PvdA willen dat ook rekening wordt gehouden met het behoud van beschermde stads- en dorpsgezichten.

In 1976 valt het besluit om een doorlaatbare dam te bouwen in de monding van de Oosterschelde.
Het Vaderland, 18 juni 1976



1994

De rivierdijkversterkingen, en vooral de aantasting van het landschap die deze veroorzaken, houden de gemoederen bezig. D'66 pleit er zelfs voor om wat gas terug te nemen: 'Bij de rivierdijkverzwaring worden normen voor aanvaardbaar risico gehanteerd die zeer veel strenger zijn dan wat gebruikelijk is op andere levensgebieden.' De kust krijgt wat minder aandacht. Alleen de kleine christelijke partijen, verwijzen naar het broeikas-effect en de noodzaak om aandacht te besteden aan de kustverdediging.

Cartoon naar aanleiding van de ruzie om de veiligheid van de rivierdijken.

Trouw, 1 februari 1995.



1998

De watersnood van 1995 heeft indruk gemaakt. De christelijke partijen willen snel veilige dijken in het rivierengebied. Ook D66 is teruggekomen van het idee dat het dijkverzwaringsprogramma wel wat minder kan. Toch is er bij GPV en RPF ook nog aandacht voor het landschap. Deze laatste partij schrijft: "De alternatieven voor dijkverzwaring, zoals de capaciteitsvergroting van het rivierenbed, verdienen serieuze aandacht.

De SGP besteedt traditiegetrouw ook weer aandacht aan de zeedijken: "Water heeft altijd een bedreiging voor Nederland gevormd en de aandacht voor deze vijand mag niet verslappen".

2002

"Ruimte voor Water" is de nieuwe slogan. Zo schrijft de VVD: 'Nederland moet zich schikken naar het water. Waterbeheersing krijgt de komende jaren een prominente plaats in de ruimtelijke ordening.' Ook de PvdA, D66 en de ChristenUnie willen water vasthouden en bergen.

Groen Links heeft van alle partijen de langste paraaf over water. Deze partij wil onder andere ruimte voor het water combineren met natuurontwikkeling en recreatie, en paal en perkstellen aan het bouwen in diepgelegen gebieden. Hoewel de SGP zich ook uitspreekt voor ruimte voor water heft deze partij een waarschuwend vinger: 'Een en ander betekent overigens niet dat Nederland overgegeven moet worden aan alle watergrillen. Voldoende aandacht voor onderhoud en versterking van dijken blijft nodig om de veiligheid te waarborgen'.

10 Mens en water

*Van Rooy, P., Mens en water,
Rapport aan de Commissie Waterbeheer 21ste eeuw, 2000, p. 1 - 23.*

- Wat valt er te leren over de aanpak van het waterbeheer wanneer we de burger centraal stellen?
- Wat verwacht de burger eigenlijk van waterbeheerders en wat moet er dan veranderen aan de manier waarop waterbeheerders de burger nu benaderen?

10.1 Inleiding

10.1.1 Terpen en dijken

Een kleine 3000 jaar geleden werden in Friesland en Groningen de eerste terpen aangelegd. Terp betekent dorp. Het zijn woonheuvels in een vlak landschap als wapen tegen stormvloed, die het omringende land onder water zetten. Het sociale belang van terpen bleef tot zo'n 1000 jaar geleden bestaan. Rond die tijd werden de eerste zeeverende dijken opgeworpen. Huizen werden nog wel op de hoogst gelegen delen gebouwd, maar investeringen in de landbouw namen toe. Die waren noodzakelijk om de snel groeiende bevolking van voedsel te kunnen voorzien. Ook de bevolking van de geestgronden, langs de kust en de grote rivieren, knapte uit zijn voegen. Er was meer ruimte nodig. De uitgestrekte veengebieden in Utrecht en Holland, waarover Tacitus nog sprak in termen van het verschrikkelijke land door zijn wouden en stinkende moerassen, werden ontgonnen. Monniken trokken het gebied in en groeven keurig evenwijdig lopende sloten die ontwatering mogelijk maakten. Daarop volgden turfwinning en landbouw. Ontginnen betekent ontwateren en ontwateren betekent dat ruimte in gebruik kan worden genomen. Hoe meer investeringen in die ruimte, hoe sterker de omstandigheden werden gestabiliseerd. Dijken, pompen en gemalen moesten er voor zorgen dat wateroverlast buiten de deur werd gehouden.

10.1.2 Ruimte is welvaart

De grote economische groei van Nederland begon met de glorie van de zeescheepvaart. De poort van Europa was een goudmijn. Er werden zeehavens aangelegd, kanalen gegraven om goederen te kunnen transporteren naar het achterland en rivieren genormaliseerd om de vaart van grotere schepen mogelijk te maken. Water was het meest ordenende principe en ligging aan het water betekende economische groei. Economische groei leidde tot verdere ontwikkeling van techniek en tot verdere groei van de bevolking. De strategische ligging aan de drukst bevaren wateren ter wereld betekende dat er meer en meer ruimte nodig was voor voedsel, wonen en werken. Het menseigen streven naar meer geluk kreeg invulling door het streven naar meer economische groei. Meer economische groei vraagt meer ruimte. Vanaf pakweg 1960 is dit de onzichtbare rode draad in denken en handelen. Beken

zijn genormaliseerd om wateroverlast in de winter te voorkomen. Gewassen worden niet langer geteeld waar mogelijk maar waterpeilen in landbouwgebieden zijn afgestemd op de eisen van gewassen. Woonwijken zijn aangelegd in diepe polders. Economische groei stimuleert verdere inzet van technieken en optimalisaties in de waterhuishouding. Ruimte voor water is nauw bemeten want elke vierkante meter land is geld waard. In een delta waar geld en techniek voldoende voorhanden zijn, heeft water als ordenend principe plaats gemaakt voor infrastructuur als ordenend principe.

10.1.3 Nederland blijft delta

Het deltagevoel in Nederland is nagenoeg verdwenen. Buiten culturele verschillen is wonen in een put van -6^m NAP niet anders dan wonen op de top van de Sint Pietersberg. Waterhuishouding is vergelijkbaar met energievoorziening; het moet goed geregeld zijn tegen acceptabele kosten. Zo wordt er gedacht of beter: niet aan gedacht. Water maakt echter duidelijk dat Nederland nog steeds een delta is. De bijna-overstromingen in de winters van 1993/1994 en 1994/1995 en de wateroverlast in 1996 (Noord-Holland) en 1998 (eerst Zuid-Holland en later grote delen van Nederland) hebben dit signaal afgegeven. Zeespiegelstijging, meer regen, versnelde afvoer door rivieren en bodemdaling wijzen er op dat de signalen van het water nog maar voortekenen zijn van wat de delta te wachten staat. Voortborduren op de incrementeel ingeslagen weg biedt onvoldoende soelaas. Met pompen en gemalen kan veel, maar er hangt een fors prijskaartje aan en nog sterker inzetten van technieken maakt Nederland kwetsbaarder. Een andere keerzijde is verdere verdroging in delen van Nederland. Alles wijst op de noodzaak anders om te gaan met water. Meer ruimte voor rivieren, vasthouden van water in haarvaten, geen nieuwe woonwijken in diepe polders, aanwijzen van gecontroleerde overstromingsvlakten, ruimte voor open water in stedelijke gebieden, etc. Er wordt driftig gestudeerd op deze mogelijkheden; waar kan het wel, waar niet, wat levert het op, wat kost het en wie gaat dat betalen.

10.1.4 Stap terug meer dan techniek

Bezien in de tijd ziet het er naar uit dat we een stap terug moeten in het optimaliseren van gebruik van de beperkte ruimte die Nederlanders is toebedeeld. In plaats van oprukken naar de bedding van rivieren moeten we uiterwaarden weer gebruiken waarvoor ze oorspronkelijk zijn bedoeld. Op plaatsen waar compact wordt gebouwd moet zo'n tien procent van de ruimte worden vrijgehouden voor open water. Op plaatsen waar landbouw wordt bedreven in diepe polders is het wellicht nodig over te gaan tot moerasvorming. Het proces dat zich de afgelopen 3000 jaar heeft voltrokken kon rekenen op brede steun vanuit vrijwel alle geledingen binnen de maatschappij. Meer bruikbare ruimte stond voor meer welvaart en zo in de ogen van velen voor meer geluk. Inmiddels wonen 16 miljoen mensen in de (voormalige) delta en is elke vierkante meter in gebruik. Meer ruimte voor water, of bij de (her)inrichting meer uitgaan van water als ordenend principe, kan pijnlijk zijn voor gebruikers van die ruimte. De stap die we in ruimtelijk opzicht terug moeten doen zal in plaats van enthousiasme eerder op weerstand stuiten. In vergelijking met de stap vooruit betekent dit dat technieken weliswaar van belang zijn, maar dat medewerking van mensen de cruciale factor is om tot realisatie te kunnen komen. In een tijd van mondige burgers vereist medewerking bewustwording en erkenning van de opgave waarvoor Nederland staat en acceptatie van beleid. Dit laatste vraagt heldere argumenten en perspectieven voor de toekomst.

10.1.5 Technisch-juridische cultuur

Vanaf de tijd dat polders aan elkaar zijn gegroeid is waterbeheer volgend op besluitvorming voor gebruik van de ruimte vanuit de algemene democratie. Een gebied wordt bestemd voor woningbouw en de vereiste afwatering wordt geregeld. In een gebied wordt landbouw bedreven en het gewenste peil wordt ingesteld, etc. Uit recent onderzoek naar de cultuur van de waterwereld blijkt dat het een sterk technisch georiënteerd netwerk is dat wordt aangestuurd door een relatief sterk juridisch geschoolde top. Voor volgend waterbeheer is dit kennelijk de ideale mix van disciplines. Onderzoek dat binnen het netwerk wordt uitgevoerd is vooral gericht op verdere optimalisatie van de inzet van technieken. Uit eveneens recent onderzoek blijkt dat zowel bij water betrokken overheden, instituten als ingenieursbureaus ook voor de toekomst veel belang hechten aan aanscherping van punten en komma's op het technische vlak. Zo hebben reacties op de oproep van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) voor het indienen van projectvoorstellen een beeld getoond van technische en ecologische vraagstukken en in veel mindere mate vraagstukken die samenhangen met sturing, cultuur, organisatie en positie van wateractoren binnen de maatschappij. Hoewel de STOWA vraaggestuurd werkt, zijn de vragen afkomstig van acteren binnen het vrij ingetogen netwerk. Vragen vanuit de maatschappij zijn binnen de waterwereld als geheel nauwelijks in beeld gebracht. Dit is zeer verklaarbaar vanuit het eerder geschetste paradigma: iedereen is voor een zo onzichtbaar mogelijke waterhuishouding tegen acceptabele kosten. Zolang burgers niet weten dat wij er zijn en wel bereid zijn te betalen, doen we het goed. Deze wijsheid heeft eeuwen op denkbeeldige tegeltjes gestaan en geprikt in de hal van menig waterkantoor. Wellicht als voorbode op deze cultuur keek Narcissus niet om zich heen maar in het water, om verliefd te worden op zijn eigen spiegelbeeld.

10.1.6 Onderzoek mens en water

Weinig onderzoek naar de beleving van water door burgers betekent niet dat er geen informatie over is. In een aantal onderzoeken zijn de rol en de opstelling van burgers belicht en in een zeer beperkt aantal onderzoeken staan burgers centraal. Het gaat hier niet om onderzoek naar waardering van de kwaliteit van drinkwater, maar naar beleving van water als deel van de leefomgeving. In het kader van het project Waterbeheer 21^{ste} Eeuw (WB21) is naar tien uiteenlopende bronnen gezocht van waaruit een beeld te destilleren is over de relatie tussen bewoners van de delta en water. Dit vanuit de kernvraag: hoe kijken mensen aan tegen waterbeheer en tegen eventueel noodzakelijke veranderingen in het beheer? De bronnen zijn naar voren gekomen door het bevragen van personen die goed zijn ingevoerd in de waterwereld. De tien bronnen zijn vrijwel zeker niet de enige bronnen maar zijn wel toereikend voor dit onderzoek.

10.1.7 Opzet van notitie

Deze notitie bestaat uit vijf hoofdstukken. Na deze inleiding (hoofdstuk 1) zijn de tien bronnen, die zijn beschreven in de bijlage, op een rij gezet (hoofdstuk 2). Vervolgens zijn de bronnen geanalyseerd (hoofdstuk 3). Op grond daarvan zijn aanbevelingen en overwegingen aangegeven (hoofdstuk 4). Aansluitend zijn de belangrijkste referenties opgenomen (hoofdstuk 5). In de bijlage is het onderzoek per bron gerapporteerd. De context waarin deze notitie is geschreven maakt dat de toon prikkelend is en soms is gekozen voor scherpe formuleringen. De inhoud vormt een bouwsteen voor integrale rapportages over opgaven voor het waterbeheer.

10.2 Overzicht van geanalyseerde bronnen

1 Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995

Foto's, berichten in media, uitspraken van burgers en opnamen voor Radio Gelderland zijn vastgelegd door Omroep Gelderland. Het geheel geeft een beeld hoe burgers, op het moment dat het water tot aan de lippen staat, denken over water en de verantwoordelijkheid voor goed waterbeheer. *Omroep Gelderland, 1995. De macht van het water.*

2 Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000

Aan een aselechte groep van vele honderden individuele burgers zijn vragen voorgelegd over waterbeheer. Hen is onder meer gevraagd een oordeel te geven over de verhouding tussen prijs en kwaliteit van waterhuishouding en waterzuivering. Tijdens een aanvullend onderzoek is gevraagd naar argumenten voor goed waterbeheer.

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, 1999 en 2000. Draagvlak voor het waterbeheer.

3 Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997

In opdracht van de gemeente Amsterdam zijn met 24 burgers gesprekken gevoerd over water. Alle burgers zijn op een of andere manier betrokken bij water, bijvoorbeeld door wonen aan het water of recreëren op het water. *SWOKA, 1997. Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam.*

4 Betekenis van water in en om Veluwe-randmeren in 1997-2000

Op initiatief van twintig overheden die betrokken zijn bij beleid voor en beheer van de Veluwe-randmeren is een interactief planproces gestart in 1996. In de loop van 1997 en 1998 is met honderden burgers gesproken over pluspunten, knelpunten, ideeën, suggesties en oplossingen voor knelpunten.

BOVAR-IIVR, 1999. Strategieën in woord en beeld en aanvullende documentatie.

5 Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000

Op initiatief van diverse overheden in Zeeland zijn diverse planprocessen gestart, onder meer gericht op herstel van natuurwaarden van de Westerschelde. Voorstellen voor binnendijkse ontpolderingen hebben tot heftige emoties geleid. Ook actuele ideeën voor gecontroleerde overstromingsvlaktes zetten aan tot fundamentele discussies.

J. Nieuwpoort, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1997. Draagvlakvorming in beleidsnetwerken.

6 Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000

Mede naar aanleiding van de ernstige wateroverlast in 1998 zijn rapportages verschenen over het aanwijzen van ruimte voor water (o.a. Levende berging). Discussies met bewoners van gebieden die voor waterberging in aanmerking komen hebben op verzet gestuit. De actiegroep Levende Berging Nee grijpt al om zich heen, terwijl de Provincie Noord-Holland pas in 2001 tot ingrepen wil besluiten.

Provincie Noord-Holland, 2000. Uitwerking van Water en Ruimte.

7 Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-2000

In Oost-Groningen wijst alles er op dat de toekomst anders gaat worden dan het (verre) verleden. De vanouds dominante landbouw draagt in economisch opzicht steeds minder bij en drukt in ecologisch opzicht een steeds zwaarder stempel op het gebied. Wateroverlast doet zich in steeds

ernstiger vormen voor. Ondanks dit ligt gebruik van landbouwgrond voor andere doeleinden uiterst gevoelig.

Waterschap Hunze en Aa's en Provincie Groningen, 1999. Stem van het Water en Blauwe Stad.

8 Beleving van water door inwoners van Gennep in 2000

Gennep wordt aan de noordkant begrensd door de Niers en ten westen van de bebouwde kom loopt de Maas. Inwoners weten uit het recente verleden wat wateroverlast is. Onder 172 huishoudens is een enquête over water uitgevoerd. Ondanks dreigende overstromingen van enkele jaren geleden roept water positieve associaties op.

G. Maters, Katholieke Universiteit Nijmegen, 2000. Beleving van water door inwoners Gennep.

9 Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000

In 1988 is gestart met het eerste grote interactieve planproces in de waterwereld. Velen hebben meegedacht over de toekomst van Vecht en ommelanden. Over helder water en natuur aan de oevers bestaat weinig onenigheid. Over aanwijzing van in het voorjaar onder te lopen graslanden, inundatie van een diepe Horstermeerpolder of quoterings van gebruik door woonboten, pleziervaartuigen of partycruises ligt dat beduidend anders.

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en vecht, 2000. Uitvoering Restauratieplan vecht.

10 Culturele en emotionele betekenis van water in 2000

Nederland is een waterland bij uitstek dat door knappe ingenieurs naar hun hand is gezet. De Zuiderzee is getemd en heeft plaats gemaakt voor Almere, droogmakerijen zijn uitgegroeid tot Schiphol, etc. Het vele water dat is overgebleven wordt gebruikt door watersporters, hengelaars, zoonabbidders, etc. Voor elke burger biedt water wel iets.

Waterhuishoudkundige problemen onttrekken zich volledig aan hun waarneming of passen niet in hun referentiekader.

AWT, NRLO, RMNO, 2000. Essays van o. a. Jaap Lengkeek

10.3 Analyse van bronnen

10.3.1 Water als stille kracht

Drie millennia omgaan met water heeft zich vastgezet op de botten van Nederlanders. Het is de stille kracht van de delta waarover niet wordt gesproken. Maar binnen welke context ook, water speelt overal een rol. Water heeft de hoofdstructuur van Nederland bepaald en is daarmee de ruimtelijke ordenaar op het hoogste niveau. Nederland en water zijn zozeer met elkaar vergroeid dat ook de cultuurhistorie nauw is gerelateerd aan water. Water is niet voor niets het woord dat in het Woordenboek der Nederlandse Taal liefst zevenentwintig pagina's beslaat om afdoende te kunnen worden behandeld. Van Groningen tot Limburg en Zeeland hechten mensen aan de historisch gegroeide band met water. Ondanks recente wateroverlast en bijna-overstromingen worden de hiermee verbonden negatieve associaties ruimschoots overstemd door positieve associaties met verbetering van de waterkwaliteit. Kwakende kikkers en spiedende reigers raken Nederlanders in het diepst van hun hart. Het zijn graadmeters voor de kwaliteit van het leven in onze samenleving.

10.3.2 Noodzaak van uitgekiende communicatiestrategie

Met het beheer van water hebben veel minder mensen iets. Velen weten amper meer dan dat sprake is van beheer. 'Je hoort er weinig van, dus het zal wel goed geregeld zijn', aldus een geïnterviewde burger. Ook waterbeheer is een stille kracht die via bijsluiters bij rekeningen direct aan de financiële middelen komt. Toen nog sprake was van duizenden waterschappen (in 1950 nog 2500) was er een hechte band met ingelanden. Vooral belanghebbende agrariërs liepen de kantoren binnen en konden in direct overleg treden met dijkgraven. Voor waterkwaliteit konden burgers zich richten tot hun gemeente. Communicatie bestond toen uit persoonlijke gesprekken met bestuurders en ambtenaren. Met het overdragen van de zorgtaken voor waterkwaliteit van gemeenten via provincies naar waterschappen en schaalvergroting van de waterschappen, is de afstand tussen bestuur en burger fors vergroot. Met directe verkiezingen is een poging gedaan deze afstand te verkleinen, zij het dat uit reacties van burgers nauwelijks het bedoelde effect is op te maken. De communicatie van weleer is vervangen door geschreven voorlichting en raakt geen snaar. Op het platteland nemen mensen het effect van waterbeheer vooral zelf waar en in grote steden laten mensen zich vooral leiden door berichten in de media. De gebrekkige communicatie zorgt er onder meer voor dat kennis van het functioneren van watersystemen en de gevolgen van (mondiale) klimaatsontwikkelingen aan het adres van velen voorbij gaat. Initiatieven voor gecontroleerde overstromingsvlaktes lijken voor burgers dan ook uit de lucht te vallen. Argumenten, voor zover helder gecommuniceerd, worden al snel overstemd door emoties die te verklaren zijn vanuit de historische band met water en gebrek aan kennis en inzicht. Alleen een doordachte en consistente communicatiestrategie, gebaseerd op feiten en argumenten, en enige gewenningstijd kan denken en doen van drie millennia ombuigen naar een nieuwe kijk op water.

10.3.3 Kernpunten van burgers

- Overheden spreken elkaar tegen en feiten en meningen zijn nauwelijks van elkaar te scheiden. Dit maakt de overheid als geheel ondoorgrondelijk en niet betrouwbaar. De geloofwaardigheid van berichten is hierdoor beperkt. Dit nodigt uit tot het mobiliseren van eigen krachten, die vaak een mix onder de aandacht brengen van tegenargumenten en emoties. Als dat aan de hand is heeft de overheid haar kaarten voor de korte termijn verspeeld. Elk debat vindt dan plaats in de context van een verstoorde verhouding tussen (achterdochtige) burgers en (onzekere) bestuurders.
- Overheden doen een beroep op burgers maar slagen er niet in heldere argumenten aan te geven. Zeker gezien het tanende vertrouwen in de overheid in het algemeen zijn burgers tijdens discussies over water veel gevoeliger voor argumenten dan voor een demagogisch appel aan maatschappelijke verantwoordelijkheden.
- Overheden doen voorkomen dat waterbeheer van groot belang is maar reiken nauwelijks kennis aan. In het buitenland is het verhaal van Jan Brinkers bekender dan in Nederland. Burgers en toeristen stellen in toenemende mate vragen over water en weten niet waar informatie en kennis te halen is. Overheden spreken over integraal waterbeheer maar behandelen vragen sectoraal. Voor een vraag over drinkwater kan een burger niet aankloppen bij een waterschap, etc.
- Burgers die ingaan op verzoeken van overheden en respect hebben voor afspraken in de vorm van wetten en verordeningen zien met lede ogen aan dat (een beperkte groep) anderen ongestraft elke regel aan hun laars lappen. Handhaving van democratisch tot stand gekomen regels laat te

wensen over. Overheden doen er goed aan zich te realiseren dat elke regel ook toezicht op het nakomen ervan vereist. Zonder dat de waarde van regels.

- Overheden hebben jarenlang doen voorkomen dat waterbeheer volledig technisch te sturen is en dus een zaak is van middelen. Burgers betalen en waterdeskundigen doen hun werk, zo luidt het credo van menig waterorganisatie. In dit licht lijkt het onverklaarbaar waarom waardevol cultuurland moet worden opgeofferd aan water terwijl de uitbreiding van pomp- en gemaalcapaciteit ook een optie is.

10.3.4 Leerpunten voor bestuurders

- Overheden worden door burgers gezien als afdelingen binnen een groot bedrijf: de overheid. Waar Ahold en Shell er in slagen een corporate policy te formuleren en uit te dragen en tegelijkertijd ruimte te geven aan daarbinnen passende ambities van vestigingen, zo slaagt de overheid er in met vele tongen te spreken, elkaar publiekelijk of te vallen en vormen van hiërarchie te ontkennen. Waterschappen betwisten openlijk inzichten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, gaan op de steel zitten van gedeputeerden met ruimtelijke ordening in de portefeuille en stellen zich volgend op ten opzichte van gemeenten. Rijk en provincies doen verstreckende uitspraken over het gebruik van gebieden zonder daarin waterschappen en gemeenten te kennen. Provincies doen uitspraken alsof het waterbeheer niet is overdragen aan waterschappen. Etc. Tegen het decor van een dergelijk spel wordt burgers gevraagd gronden op vrijwillige basis te verkopen en te breken met tradities van 3000 jaar. Als bestuurders waterbeheer werkelijk van wezenlijk belang achten voor de Nederlandse samenleving zien zij of van een toneelspel ten faveure van individuen of organisaties en stellen zij water gezamenlijk centraal. Alleen onder die condities kan bij burgers vertrouwen worden gewonnen en kan een fundament worden gelegd onder noodzakelijke paradigkawijzigingen.
- Ondanks technische mogelijkheden en de beschikbaarheid van middelen is geen enkele overheid in staat te zorgen voor droge voeten en helder water als burgers niet meewerken. Erkenning dat het bereikte een gezamenlijke verdienste betreft wordt door burgers als zeer positief ervaren. Uitstralen dat alles in goede handen is, kan worden afgekocht en volledig maakbaar is, zet niet aan tot betrokkenheid en kan juist negatieve gevoelens oproepen.
- Ruimte voor water is (uiteindelijk) onbespreekbaar als daar niet een perspectief aan wordt gekoppeld dat aanspreekt bij de inwoners van het betreffende gebied. Een perspectief als natte natuurontwikkeling stuit eerder op verzet dan dat het kan rekenen op enthousiasme. Natte natuurontwikkeling is vrijwel uitsluitend bespreekbaar in combinatie met bijvoorbeeld economische perspectieven vanuit recreatie of woningbouw. Nieuwe elementen moeten wel aansluiten bij regionale tradities. Zo wordt in Oost-Groningen met argusogen gekeken naar de verkoop van hun land aan vermogende randstedelingen, wordt in Zeeland elke vierkante meter landbouwgrond gekoesterd, wordt in Amsterdam met moeite een woonboot verplaatst, wordt in Flevoland de verhouding tussen natte natuur en waterrecreatie nauwlettend gevolgd, etc.
- Transparante interactieve planprocessen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de uitwisseling van kennis en kunde tussen bestuurders, waterdeskundigen, belangenorganisaties en burgers. De minder concreet te benoemen baten van interactieve planprocessen (kennisoverdracht, bewustwording, betrokkenheid) zijn op termijn waarschijnlijk belangrijker dan de directe baten (inbreng van ideeën en kennis).

- Steeds mondiger burgers stellen vooralsnog de overheid aansprakelijk voor wateroverlast en watertekort. Er lijkt nog een lange weg te gaan om tot meer gedifferentieerde veiligheidsnormen te komen indien daarmee de rekening van wateroverlast op het bord van burgers wordt gelegd. De overheid wordt verantwoordelijk geacht voor goed beleid en beheer en daar hoort meer dan gemiddelde veerkracht van watersystemen kennelijk niet bij.
- De organisatie van het waterbeheer blijkt nauwelijks uit te leggen aan burgers en andere actoren op het maatschappelijk speelveld. Voor vermaatschappelijking van waterbeheer is meer helderheid essentieel, in elk geval in de presentaties van de verschillende overheden naar burgers toe.

10.4 Aanbevelingen

10.4.1 Inhoud, proces, sturing

Waterbeheer is een kwestie van inhoud, proces en sturing. Inhoud heeft betrekking op het fysieke systeem waar water deel van uitmaakt. Proces heeft betrekking op het geheel van interacties tussen acteren. Sturing heeft betrekking op de (wijze van) opereren door (het netwerk van) bestuurders en organisaties die bij waterbeheer zijn betrokken. Indien inhoud, proces en sturing elkaar positief beïnvloeden is sprake van goed waterbeheer. Met het oog hierop zijn op grond van het onderhavige onderzoek aanbevelingen en overwegingen geformuleerd.

10.4.2 Inhoud: meervoudig ruimtegebruik

In Nederland is ruimte een schaars goed en kent elke vierkante meter een rijke geschiedenis. Er is geen stukje meer te vinden waar niet de geur hangt van bloed, zweet, tranen en geluk van mensen. Met immense inspanningen zijn zompige moerassen in cultuur gebracht en nog maar enkele decennia geleden is het platteland op zijn kop gezet om de productie van landbouwgewassen drastisch te verhogen. Het gros van de huidige bevolking heeft dat nog meegemaakt. Ongekende veranderingen in de maatschappij doen de behoefte aan landbouwgrond enigszins verminderen en de behoefte aan ruimte voor wonen, werken en recreëren sterk toenemen. Om sociaal-culturele redenen is het dan ook alleszins voorstelbaar dat het creëren van ruimte voor het opvangen van tijdelijk overtollig water (nog) nauwelijks wordt begrepen. Een combinatie met natte natuurontwikkeling maakt de acceptatie niet veel groter. Natte natuurontwikkeling, oer- of procesnatuur zijn immers eufemismen voor de zompige moerassen van weleer, waar muggenplagen en reuma bewoners teisterden. Om tot substantiële ruimte voor water te kunnen komen is het van belang perspectieven te bieden voor (mede)gebruik door mensen. Meervoudig ruimtegebruik is met 16 miljoen mensen pure noodzaak om waarden te kunnen behouden. In de context van water valt te denken aan drijvende dorpen, dorpen op palen in laaggelegen polders, woningen die als dijk fungeren met aan de ene kant uitzicht op een polder en aan de andere kant uitzicht in het water, houden van eenden in plaats van kippen, inrichten van outdoor recreatieparken in uiterwaarden waarvoor de kans op overstroming juist een attractie is, bouwen van architectonisch aantrekkelijke evacuatietorens, parkeergarages onder het water van de Amsterdamse grachten en wandelpromenades op plaatsen waar nu onafzienbare rijen geparkeerde auto's zicht op water ontnemen, etc. In het kader van het Expertisenetwerk

Meervoudig Ruimtegebruik (EMR) kunnen ideeën worden ontwikkeld voor perspectiefvolle ruimten die ook geschikt zijn voor de opvang van water.

10.4.3 Inhoud: kennis

Omgaan met water is een gezamenlijke uitdaging van organisaties die daarvoor in het leven zijn geroepen en van alle individuele inwoners van Nederland. Goed omgaan met water vereist inzicht, bewustzijn en betrokkenheid. Kennis vormt hiervoor het fundament. Uit de onderzochte bronnen blijkt dat het gros van de burgers over weinig kennis van watersystemen en waterbeheer beschikt. Ondanks het feit dat Nederlanders leven in een delta vormt water nauwelijks een onderwerp waarvoor bijvoorbeeld op middelbare scholen aandacht wordt gevraagd. Het verhaal van dijken en polders prijkt wel in Italiaanse schoolboeken maar is in Nederland een thema dat op scholen amper aandacht krijgt. Toch hebben in Nederland in de loop der eeuwen overstromingen beduidend meer slachtoffers gemaakt dan veldslagen met buurlanden. Onze cultuur lijkt er op te zijn gericht verliezen aan het water zo snel mogelijk uit het collectieve geheugen te wissen. Ook de watersnood van 1953 en de bijna-watersnood van 1995 zijn afgedaan als eenmalige incidenten. Water is echter meer dan een nimmer geheel te overwinnen vijand. Het is ook bron van groen, geld en geluk. Het verdient aanbeveling bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan te dringen op lespakketten over water die vooral appelleren aan de kansen die voortkomen uit onze unieke ecohydrologische omstandigheden. Universiteiten en hogescholen kan worden gevraagd water eerst over de volle breedte te presenteren alvorens studenten te begeleiden naar de geheimen van waterbouw, waterzuivering, waterwinning, waterplanten, etc. Met het oog op mensen die hun studie voltooid hebben zouden organisaties zoals waterschappen, waterleidingbedrijven en Rijkswaterstaat kunnen voorzien in (avond)presentaties over water. Enkele in het kader van Agenda 21 georganiseerde watermanifestaties voor inwoners van gemeenten bleken een groot succes. Zo trokken inleidingen en aansluitende discussies over water tijdens avonduren in gemeenten als Hilversum en Vught volle zalen met zeer geïnteresseerde burgers.

10.4.4 Proces: interactieve planvorming

Binnen de waterwereld is het maken van plannen lange tijd een kwestie geweest van actualiseren van wat al jaren de praktijk was. Het ging om plannen voor het vernieuwen van peilbesluiten, voor het uitbreiden van zuiveringsinstallaties en voor het vervangen van afgeschreven rioolbuizen. Na de wettelijke verankering van integraal waterbeheer zijn ook waterhuishoudingsplannen (provincies), waterbeheersplannen (waterschappen), rioleringsplannen en waterplannen (gemeenten) opgesteld door de verantwoordelijke overheden. Het opstellen van de eerste generatie van die plannen is voor een belangrijk deel (volledig) uitbesteed aan advies- en ingenieursbureaus. Ook op die manier kon immers aan de wettelijke planverplichting worden voldaan. De inhoud van die generatie plannen is weinig vernieuwend. In veel gevallen is er in vastgelegd wat er werd gedaan en welke ideeën er al leefden. Toch zijn deze plannen van grote waarde geweest. Zij hebben ervoor gezorgd dat betreffende overheden daadwerkelijk een begin hebben gemaakt met het serieus nemen van het nieuwe denken over water. De tweede generatie plannen verkeert in een afrondende fase. Over het algemeen zijn medewerkers van overheden veel intensiever betrokken geweest bij het opstellen ervan. Een plan was beduidend minder dan de eerste maal een product van enkelingen, dat toen als streepje in de kast kon worden bijgezet in het archief. Bij het werken aan de tweede lichting kreeg in een aantal gevallen ook het planproces als zodanig expliciete aandacht. Dit vanuit het besef dat

integraal waterbeheer niet alleen een verbreding impliceert wat betreft inhoud maar ook wat betreft proces en sturing. Plannen die op meer open wijze zijn opgesteld zijn over het algemeen rijker qua inhoud en kunnen met minder moeite in de praktijk worden gebracht. Buiten dat, krijgen de organisaties zelf een impuls om meer gezamenlijk voor te denken dan zoals gebruikelijk na te denken. Interactief maakt kennelijk ook intern actief. Een plan is zo de verplichting voorbij en vormt een enthousiasmerende tussenstap tussen denkproces en doeproces. Het adequaat doorlopen van planprocessen blijkt niet eenvoudig. Dit gold al in de tijd dat taakvelden en beleidsvelden nog geheel gescheiden van elkaar konden bestaan, laat staan bij het doorlopen van interactieve planprocessen. Met het oog hierop is vanaf 1992 door de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA: gezamenlijke onderzoeksorganisatie van Rijkswaterstaat, waterschappen en provincies) gewerkt aan een denklijn voor creatief en resultaatgericht werken tijdens interactieve planprocessen. De denklijn (IPEA: Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie) is inmiddels tientallen malen met succes toegepast. In toenemende mate gaat het echter (ook) om toepassingen buiten het waterbeheer: ruimtelijke ordening, gebiedsgericht beleid, verkeer en vervoer, volkshuisvesting, etc. Een aanzienlijk deel van de waterwereld toont nog schroom om open met anderen van gedachten te wisselen over de wording van hun plan in casu hun toekomstige activiteiten. Het verdient aanbeveling dat veel meer waterorganisaties gebruik maken van de denklijn, die in eerste instantie voor hen is ontwikkeld en voortdurend wordt verrijkt vanuit nieuwe toepassingen. Daarmee kan de derde generatie planprocessen daadwerkelijk tot (ruimtelijke) vernieuwing leiden.

10.4.5 Proces: waterloket

Leven in een informatiemaatschappij en niet weten waar vragen kunnen worden gesteld over de bron van alle leven. Dat is het beeld dat uit een aantal van de onderzochte bronnen spreekt. In toenemende mate stellen mensen vragen over water uit interesse, uit zorg voor de kwaliteit, uit besef van de nauwe relatie tussen water en natuur of uit verwondering van ontvangen rekeningen. De beperkte communicatie tussen waterorganisaties en hun gebruikers en de verdeling van zorgtaken over vele organisaties maakt het voor burgers niet eenvoudig iets integraals over water te weten te komen. Een waterschap bellen voor informatie over de winning van drinkwater zet over het algemeen weinig zoden aan de dijk en een gemeente bevragen over waterzuivering betekent ook het begin van de bekende muur met bijbehorend kastje. Onlangs is bij de voorbereiding van het Waterplan Amsterdam door bestuurders het belang onderkend van een waterloket voor alle vragen over water. Bestuurders opperden de idee van een gezamenlijke frontoffice en backoffice, waarbij de frontoffice alle vragen in ontvangst neemt, uitzet bij de backoffice en vervolgens binnen enkele dagen antwoord geeft op vragen of ingaat op suggesties. De backoffice kan bestaan uit enkele medewerkers binnen alle betrokken organisaties, die achter de schermen met elkaar communiceren. Hiermee krijgen gebruikers informatie die recht doet aan het streven naar integraal waterbeheer. Het verdient aanbeveling dergelijke ideeën nader uit te werken en daadwerkelijk in praktijk te brengen en van tijd tot tijd te evalueren en zo nodig verder te verbeteren. Groot (bijkomend) voordeel van een dergelijk waterloket is het vergroten van kennis van wat er bij burgers leeft ten aanzien van hun water, waarmee meer vraaggestuurd kan worden gewerkt en gerichte vraagstukken ter bespreking kunnen worden voorgelegd tijdens interactieve planprocessen.

10.4.6 Sturing: water centraal

In Nederland zijn de zorgtaken voor water verdeeld over veel organisaties. Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, deelraden, waterleidingbedrijven, natuurorganisaties en staatsbosbeheer voeren bepaalde taken uit. Toch kent water zelf geen grenzen op bestuurlijk of organisatorisch vlak en zien burgers water eveneens als een vloeistof die van iedereen en niemand is. Zij stellen de overheid verantwoordelijk voor goed beleid voor en beheer van de openbare ruimte, waar water deel van uitmaakt. Waterbeheer is voor Nederland zo essentieel dat in het verleden is gekozen het grotendeels buiten algemeen democratische besluitvorming te houden. Water was tot voor kort geen politiek item. Door de toenemende belangstelling, zowel mondiaal als in Nederland, wordt water een onderwerp waarmee ook gedeputeerden naar buiten treden, waarmee een staatssecretaris de voorpagina's haalt en waarmee wethouders zich profileren bij hun achterban. Soms leidt dat tot uitspraken die elkaar tegenspreken. Voor burgers wordt waterbeheer zo nog ondoorgrondelijker dan nu al het geval is. Het verdient aanbeveling dat bestuurders tijdens presentaties water centraal stellen in het belang van duurzaam waterbeheer, waarmee huidige en toekomstige generaties zijn gebaat. Het centraal stellen van water, bij voorkeur in een brede ruimtelijke context, betekent ook dat bestuurders boodschappen onderling afstemmen. Immers als burgers uit vele monden vernemen dat ruimte moet worden aangewezen voor de opvang van water kan dat bedreigend overkomen en voor water de deur dicht doen.

10.4.7 Sturing: uitgaan van wat er leeft

De Raad voor het Milieubeheer heeft op basis van onderzoek voorwaarden geformuleerd waaraan moet worden voldaan om acceptatie van maatregelen te verwerven. In volgorde van belang gaat het om (1) effectiviteit van een maatregel, (2) eerlijke verdeling van eraan verbonden lasten, (3) overheid die zelf het goede voorbeeld geeft, (4) relatief eenvoudige uitvoerbaarheid van een maatregel en (5) niet al te hoge kosten voor burgers. Met afstand staat de effectiviteit van maatregelen op de eerste plaats. Een hoge effectiviteit betekent dat bepaalde doelen worden gehaald die worden erkend. Dit impliceert dat het formuleren van doelen begint met luisteren naar wat er in een streek leeft. Uit de onderzochte bronnen blijken voor de beleving van water en ruimte duidelijke verschillen tussen bijvoorbeeld Zeeland, Flevoland, Limburg en Groningen. Generieke uitspraken raken hier nauwelijks een snaar. Door meer uit te gaan van wat er specifiek in een streek leeft wordt soms belangrijke kennis ingebracht vanuit de streek en kan door bestuurders maatwerk worden geleverd. Zo ook legden de grondleggers van de democratie op de agora (markt) in Athene hun oor te luister om daarna in dialoog met hun daimonion (innerlijke stem) een voorstel te formuleren gericht op effectiviteit en acceptatie. In lijn met het gedachtegoed van de grondleggers van de democratie pleit de EU er onder meer in de Kaderrichtlijn Water voor dat overheden water naar de mensen brengen. Voor overheden is dat noodzakelijk om traditionele doelen te kunnen halen en voor burgers is dat noodzakelijk om ook in de toekomst over voldoende water van goede kwaliteit te kunnen beschikken.

10.5 Referenties

- Alting E., J.W. Kok & P. Penninga, 2000. Mondelinge mededelingen tijdens interview door G. Boelhouwer en M.R.A. Clewits op 14 april 2000 te Wedde.
- Blokker B., G. van Es & H. Spiering, 2000. Nederland in een handomdraai. Uitgeverij Balans. ISBN 90-5018-439-1.
- BOVAR-IIVR, 1998/1999. Veluwerandmeren over de eeuwgrens & Strategieën in woord en beeld. Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, Lelystad.
- BOVAR-IIVR, 2000. Inrichtingsplan Veluwerandmeren. Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, Lelystad.
- Europese Unie, 2000. Kaderrichtlijn Water (concept).
- Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, 1988-2000. Documentatie over en naar aanleiding van Restauratieplan Vecht.
- Lengkeek J., 2000. De culturele en emotionele betekenis van water. Essay in het kader van Kennisstromen in Waterland van AWT, NRLO, RMNO.
- Lijklema S. & M.A. Koelen, 1999. Draagvlak voor het waterbeheer (deel 1). STOWA-rapport 1999-09, Utrecht.
- Lijklema S. & M.A. Koelen, 2000. Draagvlak voor het waterbeheer (deel 2). Argumenten achter de beoordeling van het waterbeheer en de waterkwaliteit door het publiek. STOWA-rapport 200017, Utrecht.
- Maters G., 2000. Beleving van water door inwoners Gennep. Katholieke Universiteit Nijmegen in opdracht van Stichting Reinwater.
- Nieuwpoort J. van, 1997. Draagvlakvorming in beleidsnetwerken. Een analyse en evaluatie van het regionale besluitvormingsproces rond natuurcompensatie in de Westerschelde. Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Omroep Gelderland. De macht van het water. Watersnood 1995. Het document.
- Pater F. de, 2000. Mondelinge mededelingen tijdens interview door G. Boelhouwer op 13 april 2000 te Haarlem.
- Provincie Noord-Holland. Water en ruimte. Notitie op basis van interviews met waterbeheerders en vertegenwoordigers van belangenorganisaties.
- Raad voor het Milieubeheer, 1995. Draagvlak voor het milieubeleid. Den Haag.
- Rathenau Instituut, 2000. Duurzaam waterbeheer in de praktijk. Rapportage fase I en rapportage casestudies naar de rol van water bij besluitvorming voor inrichting van de ruimte van Nederland.
- RIKZ & RIZA, 2000. Watercactussen en zee-egels. Rapportage in het kader van Waterverkenningen.
- Rooy P.T.J.C. van, H.A.T.M. van Wezel & M.R.A. Clewits, 1999. Duurzaam waterbeheer in de praktijk. Het Waterschap 84 (23/24): 1088-1095.
- Rijkswaterstaat directie IJsselmeergebied, 2000. Kernnotitie WIN. Lelystad.
- Stamperius P. & P.T.J.C. van Rooy, 2000. Onderzoek in de waterketen; synergie door samenwerking.
- STOWA, 1997. Interactieve Planvorming gericht op Effectiviteit en Acceptatie. Nr. 12 in STOWA-boekenreeks, Utrecht.
- STOWA, 2000. IPEA als denklijn voor creatief en resultaatgericht werken. STOWA Ter Info over IPEA, Utrecht.
- STOWA, 2000. Maatwerk in interactiviteit. IPEA als denklijn voor communicatie bij interactieve beleidsprocessen.
- Stroming & WL Delft Hydraulics, 1998. Levende berging. Onderzoek in opdracht van Hoogheemraadschap van Uitwaterende Sluizen in Noordhollands Noorderkwartier.
- SWOKA, 1997. Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam. Onderzoek in opdracht van Gemeente Amsterdam, Dienst Riolerings en Waterhuishouding.
- Waterschap Dollardzijlvest, 1997. Stem van het water. Visienotitie.

10.6 Documentatie van Omroep Gelderland over watersnood 1995

10.6.1 Context

In de periode van zaterdag 28 januari 1995 tot en met zondag 5 februari 1995 beleefden inwoners van grote delen van Gelderland bijzondere dagen. Nederland, het land dat zich ontworstelde aan de invloed van de zee, kampte met ernstige wateroverlast vanuit onverwachte zijde. Vanuit Rijn, Waal, IJssel en Maas kroop het water millimeter voor millimeter naar kritieke hoogte. Enkele dijkvakken waren mogelijk te zwak. Als een dijkvak het begeeft, staat het water in weinig tijd tot boven de daken van huizen. In de Ooijpolder kan het gaan om een waterhoogte van vier meter. Uit voorzorg werden dijkvakken versterkt en verplichtten autoriteiten tot evacuatie. Op de dag of 42 jaar na de evacuatie in Zeeland kwam de evacuatie in Gelderland op gang. Op 31 januari verlieten ruim 75.000 mensen hun woningen om elders of te wachten wat het water er van zou overlaten. De dagen erna steeg het aantal evacuees tot 250.000; voor Nederland de grootste evacuatie sinds de Tweede Wereldoorlog. Uiteindelijk trok het wassende water zich terug zonder een dijk te hebben doorbroken. Evacuees keerden terug naar hun woning en het leven in de getroffen polders kwam langzaam weer op gang. Bewoners van enkele uiterwaarden begonnen met de schoonmaak, nadat het water een halve meter in de woonkamer had gestaan. Zoals gebruikelijk na (dreigende) rampspoed riepen burgers en overheid in koor: dit nooit meer. In een adem werd dit aangevuld met de noodzaak van versnelde procedures om zo spoedig mogelijk te komen tot versterking en verhoging van dijken. Pas dan kan Gelderland weer rustig slapen.

10.6.2 Kernpunten van burgers

- De overheid is onbetrouwbaar. Aan het begin zeggen burgemeesters dat er niets aan de hand is. De kracht van eigen waarnemingen blijkt voor velen groter dan die van het woord van bevoegd gezag. Mensen verhuizen hun spullen, voordat wegen verstept raken en zij hun huizen moeten verlaten met hooguit een koffer.
- De overheid behandelt burgers alsof het kleine kinderen betreft. De eerste dagen van het wassende water worden emoties ontkracht, later worden mensen verplicht te evacueren. Desnoods wordt de macht van politie en Mobiele Eenheid in de strijd geworpen. Ook mensen die zeer wel overwogen voorzorgsmaatregelen hebben getroffen worden strafrechtelijk vervolgd als zij zich na een bepaald tijdstip blijken op te houden in de risicogebieden.
- De overheid is een veelkoppig monster. Het poldermodel doet op een ongewenste manier van zich spreken. De drie bestuurslagen verschuilen zich achter elkaar. Burgemeesters verwijzen naar elkaar, naar de commissaris van de koningin, naar ministers en naar de Mobiele Eenheid. Waar uitspraken van een burgemeester worden verwacht, klinkt de stem van een minister.
- De overheid valt veel te verwijten. Onteigeningen met het oog op dijkversterking zijn in sommige gevallen al bijna tien jaar oud en nog is er niets aan de dijk gedaan. Het accepteren van sterk vertragende procedures doet vermoeden dat de overheid niet begrijpt van wat in het gebied leeft.

10.6.3 Leerpunten voor bestuurders

- Inwoners van de getroffen polders varen blind op de veronderstelde mogelijkheid alles technisch te kunnen beheersen. In waterhuishoudkundige

zin lijkt de maakbaarheid van Nederland onbegrensd. Tijdens en na afloop van de spannende week is wel gesproken over versterking van dijken en vergoeding van geleden schade maar nauwelijks over oorzaken van de dreigende rampspoed. Kennis van de waterhuishouding in de Noord-west Europese delta speelt kennelijk amper een rol, wordt door de overheid niet gecommuniceerd of wordt niet gehoord door burgers waarvoor de boodschap in het bijzonder is bedoeld.

- De kans dat communicatie het beoogde effect sorteert neemt toe met de geloofwaardigheid van de overheid. In de beleving van burgers zijn er geen overheden maar is er een overheid. Als die overheid met niet congruente tongen spreekt en onderlinge verhoudingen als object beschouwt is dat niet bevorderlijk voor de geloofwaardigheid. Dit verzwakt de basis voor heldere communicatie over bijvoorbeeld de noodzaak van andere veiligheidsnormen.
- Goede informatie is essentieel om paniek te voorkomen. Met goede informatie, bijvoorbeeld via een regionale omroep, blijken mensen onderling in staat veel zelf op te lossen. De overheid kan zich meer opstellen als partner van getroffen burgers dan als alwetend machtsblok.

10.7 Onderzoek naar draagvlak voor het waterbeheer in 1999 en 2000

10.7.1 Context

Voor een delta als Nederland is adequaat waterbeheer een strikte voorwaarde. Het waterbeheer wordt uitgevoerd door onder andere waterschappen, waarvoor burgers betalen in de vorm van een kwantiteitsomslag (droge voeten) en een zuiveringsheffing (helder water). De vanzelfsprekendheid van betaling van deze heffingen, ook al is het voor iets zo fundamenteels, neemt af. Dit als gevolg van schaalvergroting (grotere afstand tussen waterschap en burger) en algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Met het oog hierop is onderzoek gedaan naar het draagvlak voor waterbeheer onder een voor Nederland representatieve groep van 1800 burgers. Aanvullend zijn de gestelde vragen voorgelegd aan ruim 100 medewerkers van waterschappen. Uit een vergelijking tussen de resultaten is een beeld verkregen van de bril waarmee waterschappen naar hun eindgebruikers kijken. Voor een aantal thema's blijkt een groot verschil tussen de perceptie vanuit de waterschappen en de beleving door burgers. Uit het onderzoek blijkt het grote belang van goede communicatie en het overdragen van kennis van water. Burgers die goed op de hoogte zijn, staan beduidend positiever tegenover activiteiten van de waterwereld dan slecht geïnformeerde burgers. Hoewel het aannemelijk is dat de eerste groep ook meer interesse heeft in water dan de tweede groep ligt hier een uitdaging van formaat voor de waterwereld.

10.7.2 Kernpunten van burgers

- Zonder informatie over en kennis van waterbeheer worden heffingen nauwelijks begrepen. Ook waterschappen zijn uitleg verschuldigd aan burgers waar het gaat om bestedingen van gelden en resultaten die daarmee zijn behaald.
- Zolang waterschappen de indruk wekken dat zij alles kunnen beheersen wordt een appel gedaan op eigen verantwoordelijkheden van burgers. Dit beeld van 'alles kunnen afkopen' draagt niet bij
- aan het besef dat waterbeheer een zaak is van iedereen.

-
- Hoewel goede waterkwaliteit belangrijk wordt gevonden is het verder terugdringen van waterverontreiniging tegen de daarmee gepaard gaande kosten vooral nodig in de ogen van de waterschappen zelf. Een grote meerderheid van burgers accepteert met de huidige waterkwaliteit.

10.7.3 Leerpunten voor bestuurders

- Medewerkers van waterschappen onderschatten het aantal burgers dat zich informatie over waterschapsbelastingen (via bijvoorbeeld bijsluiters) weet te herinneren. Voor burgers zijn bijsluiters soms de enige bron van informatie over waterbeheer. Overheden kunnen niet genoeg aandacht besteden aan het op begrijpelijke wijze overbrengen van kennis. Burgers zijn beduidend minder daar dan het taalgebruik en informatiegehalte van bijsluiters soms doet vermoeden. Wellicht doet de basisregel voor adequate communicatie bier van zich spreken: pas als intern helder is wat taken, bevoegdheden en resultaten zijn, kan dat doeltreffend worden gecommuniceerd met derden.
- Ondanks forse investeringen is de waterkwaliteit in de ogen van ongeveer de helft van de ondervraagde burgers niet zichtbaar verbeterd. In de ogen van liefst 84% van de waterschappers is dat wel het geval. In schijnbare tegenstelling hiermee hechten burgers beduidend minder aan verdere verbetering van de waterkwaliteit dan medewerkers van waterschappen. Burgers spreken echter vanuit de beleving van oppervlaktewater als ruimtelijk element en waterschappers vanuit de plicht te voldoen aan fysische, chemische en biologische waterkwaliteitsnormen. Deze discrepantie is een manifestatie van de ingetogenheid van de waterwereld. De waterwereld doet er goed aan meer vraaggestuurd te werk te gaan. Goed luisteren naar vragen vanuit de maatschappij is hiervoor een voorwaarde.
- Het vertrouwen in techniek en overheid waar het gaat over veiligheid is zeer groot. Ook bij (extreem) hoog water denkt slechts 10% van de burgers zelf gevaar te lopen. Het beeld van de volledige beheersbaarheid van omstandigheden lijkt onwrikbaar. Er ligt een immense opgave in het communiceren van risico's van het leven in een delta zonder onnodige angstgevoelens op te roepen. Dit mogelijk door de beheersbaarheid te relateren aan adequate informatievoorziening en eventualiteitenplannen in plaats van het onder alle omstandigheden overal behouden van droge voeten.

10.8 Betekenis van oppervlaktewater in Amsterdam in 1997

10.8.1 Context

De dam aan de Amstel, het centrum van het huidige Amsterdam, is het Venetië van het noorden. Water is wellicht het meest beeldbepalende element van de ruimte. Het waterbeheer wordt gevoerd door de Dienst Waterbeheer en Riolering in opdracht van de Gemeente Amsterdam en het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht. Het gros van het drinkwater wordt geleverd door Gemeentewaterleidingen. In 1997 is onderzoek uitgevoerd naar wat Amsterdammers vinden van hun water. Er zijn gesprekken gevoerd met 24 inwoners van de stad die op een of andere manier bij water betrokken zijn, bijvoorbeeld als bewoners van een huis aan of op het water of als hengelaars. Daarnaast zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van tien gemeentelijke diensten en belangenorganisaties. Open water in de stad roept bij veel burgers positieve associaties op: vrijheid, rust, ruimte,

leefbaarheid, gezelligheid, bedrijvigheid, natuur. Amsterdammers willen hun water beslist niet missen in ruil voor parkeerplaatsen op een gedempte gracht maar een hoge mate van betrokkenheid is er niet. Er wordt weinig over geschreven en dus over gelezen en het is geen onderwerp van gesprek. Het is iets vanzelfsprekends. Enkele allochtonen wijzen op grote verschillen met andere landen, waar water meer wordt gerespecteerd vanwege de schaarste. De kennis van het functioneren van de eigen watersystemen is gering. Hoewel verschillende belastingen en heffingen worden opgelegd, worden ze alle vooral in verband gebracht met het gebruik van water uit de kraan.

10.8.2 Kernpunten van burgers

- Met name vanuit de sector recreatie en toerisme wordt gebrekkige kennis als gemis ervaren. Gebruikers van pleziervaartuigen stellen vragen over het water, het leven erin, etc., waarop vaak geen antwoord paraat is. Juist op dergelijke ontspannen momenten kan kennis worden overgedragen.
- Drijvend vuil en overmatige algengroei worden door velen als hinderlijk ervaren. Het duidt op onzorgvuldig gedrag door inwoners van de stad. Het is echter nauwelijks bekend dat dit een vrijwel unanieme bron van ergernis is.
- Klachten over waterkwaliteit of acute verontreinigingen worden in geringe mate gemeld bij gebrek aan helderheid welke organisatie waar voor staat.
- Handhaving op het water laat te wensen over. Motorboten varen met hoge snelheid door de grachten en op de Amstel, illegaal worden weinig fraaie steigers aangelegd, naast woonboten worden plateaus aangelegd, reparaties van voer- en vaartuigen vindt plaats aan de waterkant waardoor olie in het water loopt, etc.

10.8.3 Leerpunten voor bestuurders

Kennis van watersystemen wordt nauwelijks gecommuniceerd met burgers. Mensen denken dat rioolwater wordt gezuiverd om er direct weer drinkwater van te maken, weten niet dat de grachten worden doorgespoeld met schoon water uit het IJmeer, hebben geen benul van het leven in het water, etc. Overheden hebben zelf het beeld gecreëerd dat burgers met betaling van heffingen kunnen volstaan waar het gaat om waterbeheer. Eventueel noodzakelijke veranderingen in het waterbeheer stuiten bij gebrek aan kennis vrijwel zeker op verzet.

Betaling voor uiteenlopende delen van waterbeheer wordt niet begrepen. Een waterrekening voor alles op het gebied van water komt als veel logischer over. Elke druppel uit de kraan moet immers worden gewonnen, behandeld, gedistribueerd, afgevoerd en gezuiverd. Via de kraan heeft iedereen volledig grip op zijn waterrekening, iets dat als rechtvaardig wordt beschouwd.

Waterbeheer is voor burgers een ongrijpbaar fenomeen. Het is in handen van vele organisaties en de relatie tussen delen is niet helder. Een waterloket voor een stad als Amsterdam waar alle vragen, suggesties en ideeën welkom zijn zou een wezenlijke stap voorwaarts zijn. Het geeft water meer status en kan waterbeheer meer doen leven als uitdaging voor overheden en burgers.

Ondanks of juist dankzij de historische band tussen water en de stad is er in de architectuur uiterst weinig met water gedaan. Waar in andere (hoofd)steden fonteinen, watermuren en kunstwerken met water het straatbeeld verlevendigen, moet Amsterdam het doen met enkele traditionele fonteinen. Via architectuur kan het belang van water op een speelse manier onder de aandacht worden gebracht.

10.9 Betekenis van water in en om Veluwe-randmeren in 1997-2000

10.9.1 Context

In 1956 zijn de eerste randmeren tussen de Veluwe en het nieuw aangelegde Flevoland ontstaan. In eerste instantie zijn de Veluwe-randmeren bedoeld voor de waterhuishouding van de Veluwe. Tot pakweg 1968 was het water glashelder. Kort daarna veranderde het vrij plotseling in groene soep. Dit door een steeds sterkere toevoer van fosfaat en stikstof vanuit huishoudens en de landbouw. Ruim tien jaar is met velerlei maatregelen gewerkt aan terugkeer van het heldere water. Rond 1992 begon de strijd tegen overmatige algengroei vruchten of te werpen. De situatie van weleer leek terug te keren. Maar met een groot verschil: het aantal bewoners in het gebied is fors toegenomen. Steeds meer mensen met steeds meer wensen komen op het aantrekkelijke gebied af. De verschillende overheden zorgden los van elkaar voor een ondoorgroendelijk woud van plannen. Als reactie hierop is in 1996 gestart met een interactief planproces (IIVR: Integrale Inrichting Veluwe-randmeren). Liefst twintig overheden en bijna evenzoveel belangenorganisaties slaan de handen ineen en besluiten in nauw overleg met de gebruikers van de meren een plan op te stellen. Driehonderd burgers hebben hun stem laten horen. Eerst om individuele plus- en knelpunten naar voren te brengen en daarna om ideeën, suggesties en oplossingen aan te reiken. Telefonisch zijn de meningen voorgelegd aan duizend aselechte huishoudens in de regio, waaruit blijkt dat de meningen representatief zijn voor wat er leeft.

10.9.2 Kernpunten van burgers

- De inrichting van de meren beperkt het gebruik ervan. Ondiepten, smalle vaargeulen en slib in oeverzones beperken mogelijkheden voor scheepvaart, waterrecreatie en visserij.
- Op bepaalde plaatsen bijten gebruiksvormen elkaar. Natuur en recreatie gaan beslist niet altijd samen. Het is onduidelijk waar wat wel of niet kan. Aan het water gerelateerde natuur staat steeds zwaarder onder druk, vooral door het oprukken van recreatie. Natuur verdient meer bescherming maar natuurgebieden moeten wel toegankelijk zijn voor mensen die er van willen genieten.
- Beheer en onderhoud van het gebied laat te wensen over. Er zijn te weinig sanitaire voorzieningen, vuilnisbakken, etc. waardoor zwerfvuil rondslingert. Ook handhaving is ontoereikend. Hierdoor zijn vaarsnelheden soms veel te hoog en breiden campings illegaal uit.
- Beleid van de ene overheid wordt tegengesproken door de andere overheid. Het is volstrekt onduidelijk wat het beleid is van de overheid.
- Overheden zijn slecht te bereiken voor het verkrijgen van informatie. Ook de actieve voorziening van informatie door overheden naar burgers is ontoereikend.

10.9.3 Leerpunten voor bestuurders

- In een gebied waar de waterkwaliteit tot tien jaar geleden als het probleem wordt gezien, speelt waterkwaliteit nog amper een rol. Door veruit de meeste burgers geldt het, met enorme maatschappelijke inspanningen verkregen, heldere water als uitgangspunt. Een belangrijke meerwaarde van de overheid is het volgen en bewaken van processen op wat langere termijn.

-
- Net zoals de waterkwaliteit wordt de mogelijkheid van nauwkeurig peilbeheer als gegeven beschouwd. Dit vanuit de vrijwel unanieme gedachte dat Nederland water naar zijn hand kan zetten. Wezenlijke veranderingen van het peilbeheer stuiten naar verwachting op groot verzet. Onlangs heeft een aankomende wijziging van het streefpeil met 5 cm, als gevolg van verwijderen van de Hardersluis, al tot claims geleid bij de waterbeheerder. Natuurlijke dynamiek van water wordt welhaast ontkend en peilen worden als volledig stuurbaar beschouwd.
 - Water en de aanwezige natuurwaarden worden vooral gewaardeerd om hun gebruikswaarde. De aantrekkelijke omgeving is vooral decor voor menselijk handelen. De intrinsieke waarde van water en natuur wordt wel erkend maar wederom in combinatie met gebruiksmogelijkheden.
 - Kennis van gebruiksvormen reikt vele malen verder dan kennis van water. Het functioneren van watersystemen reikt voor velen niet veel verder dan dat water van nature van hoog naar laag stroomt, dat het nat is en dat het andere mogelijkheden heeft dan bijvoorbeeld asfalt.
 - Overheden die er niet in slagen gezamenlijk als overheid naar buiten treden maken zich ongeloofwaardig. Dit wordt betreurd omdat de noodzaak van een daadkrachtige overheid alleszins wordt onderstreept. Eenduidig beleid en daarvan afgeleide uitvoering, beheer, onderhoud en handhaving wordt toegejuicht.

10.10 Discussies over land voor water in Zeeland in 1997-2000

10.10.1 Context

Sinds de watersnoodramp van 1953 is in de Zeeuwse delta gewerkt aan vergroting van de veiligheid. Daarvoor zijn alle watersystemen op een na volledig gecompartmenteerd. Die ene uitzondering is de Westerschelde. Via deze verbinding reikt het getijde van de Noordzee tot in het Belgische Gent. De Westerschelde is van vitaal belang voor de bereikbaarheid van Antwerpen voor grote zeeschepen. Vanuit dit perspectief dringt België er bij Nederland al jaren op aan de vaargeul te verdiepen, iets dat veel onderhoudsbaggerwerk met zich meebrengt. Naast een vaargeul voor de scheepvaart is de Westerschelde ook een dynamisch natuurgebied. Goed beschouwd concurreren scheepvaart en natuur met elkaar om de schaarse ruimte tussen de dijken. Elke ingreep voor de scheepvaart die gevolgen heeft voor natuur vereist compensatie. Tussen de dijken is nauwelijks compensatieruimte te vinden. Een mogelijke oplossing is het landinwaarts verleggen van zeeweringen of het aanleggen van inundatiepolders. In 1997 hebben burgers zich fel verzet tegen dergelijke voorstellen. Overheden en burgers zijn nauwelijks gekomen tot het uitwisselen van argumenten omdat emoties de discussie domineerden. Onlangs is de problematiek weer op de politieke agenda gezet maar nu is het accent verlegd naar de noodzaak van ruimte voor berging van tijdelijk overtollig water. In plaats van ontpoldering gaat het nu om het inrichten van gecontroleerde overstromingsgebieden. Met name landbouwers zien het verschil nauwelijks. In hun optiek gaat het in beide gevallen om het onttrekken van landbouwgrond voor water en natuur. Zij twijfelen ernstig aan de effectiviteit van overstromingsgebieden bij extreem hoog water en zien veel meer in technische oplossingen. De mening van de landbouw is in Zeeland van grote invloed op de algehele publieke opinie.

10.10.2 Kernpunten van burgers

- Ontpoldering en inrichting van overstromingsgebieden leidt tot verlies van productiegrond voor de landbouw en ruimte voor recreatiebedrijven.
- Naast verlies van ruimte waar economische activiteiten kunnen plaatsvinden wordt Zeeland minder veilig. In ruil daarvoor ontstaat moeras maar daar kopen Zeeuwen weinig voor. Het zijn bedenkensels van mensen die hier niet wonen of in economische zin niet afhankelijk zijn van de opbrengst van het Zeeuwse land.
- Er is bijna vijftig jaar gewerkt aan meer veiligheid en duurzaam gebruik van landbouwgrond en nu worden kostbare investeringen weer voor een deel teniet gedaan. Voor Zeeuwen druist het teruggeven van land aan water tegen alle logica in.
- De kosten van ruimte voor water en natuur alsook van investeringen in nieuwe dijken moeten uiteindelijk door burgers worden betaald. Burgers en bestuurders van onder meer waterschappen voelen weinig voor verdere verhoging van waterschapslasten, die in Zeeland toch al het de hoogste van Nederland behoren.
- Burgers zien zich gesteund in uitspraken van bestuurders van waterschappen. Onlangs heeft een waarnemend dijkgraaf zich ondubbelzinnig uitgelaten over een collega-overheid: 'Dit is weer een zoveelste idee. Ze hoeven er bij het waterschap niet mee aan te komen. Ik distantieer me hiervan. Ontpoldering of gecontroleerde overstromingsgebieden zijn voor mij broer en zus. We kennen allemaal nog de discussie van drie jaar geleden. Een ezel stoot zich geen twee keer aan dezelfde steen. We mogen aannemen dat Rijkswaterstaat geen ezel is.'

Leerpunten voor bestuurders

- Ruimte voor water is onbespreekbaar als daar niet een perspectief voor mensen aan wordt gekoppeld. Moerasnatuur is geen wenkend perspectief voor een gebied dat in economisch opzicht achter blijft bij de landelijke ontwikkelingen. Moerasnatuur wordt gezien als een manifestatie van een academische droommachine van ecologen.
- Wil de overheid op dit vlak iets bereiken, dan moeten overheden onderling met elkaar op een lijn staan, voordat zij naar buiten treden en discussies aangaan met burgers en belangenorganisaties. Intern-activiteit binnen overheden gaat vooraf aan interactiviteit met eindgebruikers. Bestuurders die elkaar ten overstaan van burgers afvallen zijn niet alleen desastreus voor het geschetste proces maar ook voor de geloofwaardigheid van de overheid.

10.11 Discussies over waterberging in Noord-Holland in 1998-2000

10.11.1 Context

In 1994 is ook Noord-Holland een waterspiegel voorgehouden. De toen optredende wateroverlast is het startsein geweest voor onderzoek naar mogelijkheden van structurele verbeteringen van de waterhuishouding. Leunend op dat onderzoek blijkt het huidige boezemsysteem toereikend maar uitgaande van verdere zeespiegelstijging en bodemdaling neemt de faalkans

snel toe. Dit betekent dat in de toekomst de kans toeneemt dat mensen tijdens hun leven te maken krijgen met (ernstige) wateroverlast. Om dit het hoofd te bieden zijn oplossingen op een rij gezet: verhoging van kades, uitbreiding van gemaalcapaciteit en (tijdelijke) waterberging in daarvoor aan te wijzen polders. Het verhogen van bepaalde kades is onomstreden en is al in gang gezet. Eveneens is besloten tot het uitbreiden van gemaalcapaciteit. In de kop van Noord-Holland zal daar in worden voorzien. Deze uitbreiding hangt samen met de commotie die is ontstaan na het opperen van waterberging als oplossing. Met het oog op waterberging zijn 23 locaties onderzocht op effectiviteit en acceptatie. Van deze locaties zijn er 7 met een hoge waterhuishoudkundige effectiviteit. Voor een locatie als Wieringerrandmeer bestaat draagvlak bij de gemeenteraad uit oogpunt van combinatiemogelijkheden met waterrecreatie en natuurontwikkeling. Enkele bewoners voelen er echter weinig voor en zijn, ondanks forse vergoedingen, niet bereid vrijwillig over te gaan tot verkoop van hun bezittingen. Het Hoogheemraadschap van de Uitwaterende Sluizen in Noord-Hollands Noorderkwartier heeft ideeën voor waterberging met zoveel enthousiasme naar buiten gebracht dat burgers zich her en der bedreigd voelen. Het enthousiasme wekt bij hen de indruk dat de Provincie Noord-Holland al besluiten zou hebben genomen, terwijl die pas te verwachten zijn in de loop van 2001. Inmiddels grijpt de invloed van actiegroep Levende Berging Nee om zich heen en sluiten in beginsel positief gestemde burgers zich bij hen aan. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland kiezen voor een regierol van de provincie om een duurzaam waterbeleid te realiseren. Hierbij zal de provincie haar wettelijke bevoegdheden op het gebied van waterhuishouding, ruimtelijke ordening en landinrichting inzetten.

10.11.2 Kernpunten van burgers

- Er lijken besluiten te zijn genomen over fundamentele wijzigingen in bestemmingen van gebieden die worden bewoond door mensen die niet zijn gehoord. Het gevoel van planvorming achter gesloten deuren roept negatieve emoties op die burgers blind maken voor argumenten.
- Polders in Noord-Holland zijn in cultuurhistorisch opzicht waardevol. Waterberging in
- combinatie met recreatie en natuurontwikkeling zal eerder leiden het teloorgang van waarden dan het verrijking ten opzichte van de actuele situatie. Burgers zien de meerwaarde van meer waterrecreatie niet of nauwelijks. Zij voelen meer voor behoud van de agrarische bestemming onder acceptatie van wateroverlast als die zich beperkt het pakweg eens in de twintig jaar.
- Waterberging is bespreekbaar maar onder water zetten van wat eeuwen is bevochten en met bloed, zweet en tranen is ingericht is onacceptabel. De geldelijke kosten van extra maalcapaciteit zijn beduidend geringer en (daardoor) acceptabeler dan de veel hogere maatschappelijke kosten van het onder water zetten van land.

10.11.3 Leerpunt voor het bestuur

- De verklaarbare gevoeligheden van deze thematiek bij burgers verplicht overheden er ten eerst samen op een lijn te komen en daarna via een communicatiestrategie naar buiten te treden. De ernst van de thematiek maakt het ongepast hier bestuurlijk of politiek mee te scoren.
- Een communicatiestrategie is bij voorkeur niet een reactie op commode maar een strategie die anticipeert op te voorziene reacties en uitgaat van

een eerlijke dialoog tussen burgers en door hen gekozen bestuurders. Burgers blijken -in andere planprocessen- gevoelig voor argumenten.

- Een waterschap wordt geacht kijk te hebben op water en ruimte maar is niet het bevoegde gezag voor ruimtelijke ordening. Succesvol opereren kan dus uitsluitend in goede samenspraak met de provincie als algemeen democratisch orgaan.
- Op nationaal niveau, bijvoorbeeld in het kader van de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, is het zaak te komen tot richtlijnen voor ruimte voor water. Hysterisch gegroeide veiligheidsnormen passen niet meer overal maar zijn op regionale schaal nauwelijks aan te vechten. Het rijk kan bier provincies, waterschappen en gemeenten de helpende hand toesteken.

10.12 Discussies over water in Oost-Groningen in 1996-2000

10.12.1 Context

Oost-Groningen is een van de weinige gebieden in Nederland waar het economisch niet voor de wind gaat. Landbouw is nog steeds een belangrijke bron van inkomsten, maar staat zoals ook elders onder druk. Producten uit andere landen worden voor prijzen aangeboden waar nauwelijks tegen op te boksen is. Het tegen vergoeding braak leggen van grond is een tijdelijke oplossing. Anders ligt het met het tien jaar geleden geopperde idee van twee particulieren om de diepe polder ten noorden van Winschoten onder water te zetten. De polder, of liever een afgegraven veengebied ligt in het beheersgebied van Waterschap Hunze en Aa's en op het grondgebied van drie gemeenten. In het gebied is de landbouw zichtbaar dominant (geweest) door de aanwezigheid van herenboerderijen en oorspronkelijke landarbeiderdorpen. Deze bebouwing en grondgebruik inleveren voor een grote plas zal een sociaal-economische impuls betekenen voor Oost-Groningen. Met aanleg van de plas kan een blauwe stad worden aangelegd met plaats voor 1200 woningen op royale kavels en ondernemingen die zich richten op waterrecreatie, omringd door natuur als deel van de ecologische hoofdstructuur.

Oorspronkelijk was het nieuw te ontwikkelen gebied gedacht voor bewoners van de streek maar gaandeweg kwamen vermogende mensen uit de randstad steeds sterker in beeld. Dit is pijnlijk voor de streek: zij staan een aanzienlijk deel van hun grond en daarmee cultuurhistorie of aan bewoners van onder meer de randstad. Bestuurders zien echter kansen die niet op lucht gebaseerd blijken. Diverse onderzoeken in opdracht van onder meer de Provincie Groningen hebben dat onomwonden aangegeven. Bijkomend voordeel van aanleg van de blauwe stad is waarschijnlijke vereenvoudiging van een gemeentelijke herindeling. Nu het plan definitiever vormen begint aan te nemen kopen speculanten grond en worden in de omgeving boerderijen gekocht door westerlingen die verzekerd willen zijn van een plekje aan de Groningse Goudkust.

10.12.2 Kernpunten van burgers

- Ongeveer de helft van de bewoners van de streek is niet overtuigd van de voordelen van de blauwe stad boven behoud van hun gebied. Zij vrezen dat de huidige rust een deuk krijgt door toenemend verkeer, dat inherent is aan de door gemeenten en bedrijven voorgestane infrastructuur tussen de blauwe stad en omliggende dorpen. Bewoners laten zich niet verleiden door

mogelijkheden voor watersport. Een strand om te verpozen zou wat dat betreft hoger scoren.

- Inleveren van landbouwgrond, waar vele generaties op hebben geploeterd om zoveel mogelijk aardappelen en bieten te kunnen oogsten, aan water is vooral aan oudere Groningers niet uit te leggen. Daarbij de gedachte dat het water is bedoeld als entourage voor rijke westerlingen maakt het plan ronduit onacceptabel.
- De gedachte baten van de blauwe stad komen niet ten goede aan bewoners van de streek maar aan handige ondernemers die inspelen op nieuwe behoeften. Zo raken gewone burgers hun gebied kwijt terwijl anderen daarvan de winst opstrijken.
- Het idee van een grote plas zorgt al tien jaar voor onrust in de streek. Gaat het wel door of niet en vooral: wat gaat er door. Visies en plannen wisselen elkaar in hoog tempo af, waardoor het denken over de plas niet meer te volgen is.

10.12.3 Leerpunten voor bestuurders

- Provincie, waterschap en gemeenten hebben op verschillende momenten vanuit eigen perspectief gereageerd op het idee en later op het plan. Voor burgers is dit niet te volgen want alle organisaties vormen tezamen de overheid. Bij het waterschap heeft een bestuurswisseling een grondige herziening van de opstelling bewerkstelligd, zodat ook deze ene overheid niet consistent was in standpunten.
- Perspectieven spreken pas aan als bewoners van een streek zich er zelf iets bij kunnen voorstellen. Gelijk hebben met rapporten van adviesbureaus in de hand betekent nog niet dat dat gelijk ook wordt gegund. Een zo ingrijpende wijziging van grondgebruik kan niet los worden gezien van sociaal-culturele aspecten die onwrikbaarder kunnen blijken dan door bestuurders en ambtenaren wellicht wordt aangenomen.
- Snelle opeenvolging van schetsen en planversies maken een planproces onnavolgbaar en schaden het vertrouwen van burgers, terwijl dat de kurk is waarop de mogelijkheid van realisatie drijft.

10.13 Beleving van water door inwoners van Gennep in 2000

10.13.1 Context

De kern Gennep maakt deel uit van de gelijknamige gemeente en ligt in het noorden van Limburg. Gennep ligt in een oksel tussen het riviertje de Niers en de Maas. Tijdens het afgelopen decennium hebben inwoners herhaaldelijk te maken gehad met wateroverlast. Er zijn 500 vragenlijsten over water aselekt verstuurd naar huishoudens. Daarvan zijn 172 lijsten volledig ingevuld teruggestuurd. De meeste associaties zijn positief en hebben vooral betrekking op de kwaliteit van drinkwater en de gebruiksmogelijkheden van open water. Respondenten beleven het water als ruimte, als bron van rust en schoonheid en als vrijheid. Water leeft en stroomt dwars door regels en afspraken. Voor de meeste respondenten is water in de directe woonomgeving belangrijk.

Ook tijdens uitstapjes zoeken de meesten water op. Een minderheid associeert water met overlast en de kans op overstroming. Vrijwel niemand rept over mogelijke problemen met de waterkwaliteit. Dit laatste wordt vooral gezien als een zaak van techniek. Het vertrouwen daarin is zonder meer groot, iets dat

niet wegneemt dat veel bewoners zich bewust tenen van hun rol bij het schoon houden van water. Naast gebruikswaarden, belevingswaarden en toekomstwaarden kennen veel mensen een intrinsieke waarde toe aan water. Water is de bron van alle leven en daar moeten we respectvol mee omgaan, zo luidt de gedachte. Buiten onderzoek naar de beleving van water is gekeken naar de grondhouding waarmee mensen naar hun leefomgeving kijken. De mens als heerser wordt onderschreven door ruim 17% van de respondenten, waarvan een relatief groot deel een politieke voorkeur heeft voor VVD en CDA. De mens als rentmeester wordt onderschreven door ruim 75% en correspondeert met een politieke voorkeur voor CDA en Groen Links. De mens als partner vindt sympathie bij bijna 55%, vooral kiezers van PvdA, Groen Links en VVD. De mens als participant scoort bij bijna 14% van de respondenten, die nauwelijks een politieke voorkeur hebben.

10.13.2 Kernpunten van burgers

De overheid is verantwoordelijk voor waterkwaliteit en veiligheid.

Water is een onmisbaar element in de leefomgeving. We mogen ons gelukkig prijzen dat er voldoende water is, niet alleen uit de kraan maar ook om van te genieten.

Natuurlijke of natuurlijk ingerichte watersystemen vinden beduidend meer waardering dan kunstmatige watersystemen zoals vijvers, sloten en kanalen.

10.13.3 Leerpunten voor bestuurders

- Water roept positieve associaties op, ook al heeft het water nog maar enkele jaren geleden bijna het aan de lippen gestaan. Water vormt een goed entree voor gedachtewisselingen met burgers over duurzaam gebruik van de leefomgeving.
- Waterkwaliteit is, na de inspanningen van de afgelopen decennia, geen probleem meer en leeft ook niet meer als zodanig. De problemen van weleer (dode vissen, stank, etc.) lijken definitief nog slechts het domein van geschiedenisboekjes.
- Vertrouwen in techniek is zeer groot. Mededelingen over de noodzaak van andere veiligheidsnormen worden waarschijnlijk uitgelegd als ontbreken van de wil van de overheid verder te investeren in technische voorzieningen.
- Eventuele noodzaak van overstromingsvlaktes in Limburg met het oog op droge voeten in Rotterdam en omstreken ligt waarschijnlijk zeer gevoelig. In Limburg bestaat het beeld dat zij klaar moeten staan voor de Randstad en dat er vooral eenrichtingsverkeer is.

10.14 Discussies over water in Vecht en ommelanden in 1988-2000

10.14.1 Context

In 1988 is door Rijkswaterstaat gestart met het eerste grootschalige interactieve planproces in de waterwereld. Dit met het oog op behoud van het multifunctionele karakter van het gouden lint door Holland en Utrecht, waarin ook natuur een volwaardige plaats heeft. Liefst 15 overheden en 20 belangenorganisaties zijn intensief bij het planproces betrokken. Daarnaast is tijdens vele bijeenkomsten van gedachten gewisseld met individuele burgers. Bij hen kan verfraaiing van het watersysteem rekenen op enthousiasme. Voorstellen voor het aanwijzen van belendende graslanden voor overstroming

in het voorjaar of (gedeeltelijke) inundatie van de diepe Horstermeerpolder zijn onbespreekbaar. Beide ingrepen zijn voor water en natuur van groot belang maar vanwege de gevoeligheden bij burgers nemen ook natuurbeheerders het niet meer in de mond. Het uiteindelijke plan is vastgesteld in 1996 en bekrachtigd met een convenant. Uitvoering is in volle gang: oevers zijn natuurvriendelijker ingericht, woonboten worden verplaatst naar voor natuur minder ongunstige plaatsen, aanlegplaatsen worden gerealiseerd en proeven met debietverhoging hebben aangetoond dat de infrastructuur is opgewassen tegen een fikse stroomversnelling van het water. De proeven hebben hun uitwerking op voorbijgangers in bijvoorbeeld de stad Utrecht niet gemist. Spontaan keken mensen weer in het water, op zoek naar draaikolken en een drijvend blaadje dat weer vooruit kwam. Dat de Vecht en ommelanden er weer beter uitzien ontgaat ook ondernemers niet. Op steeds grotere schaal worden boottochten aangeboden onder klinkende namen. In de loop van 2000 komen overheden en ondernemers het afspraken over deze vorm van gebruik. Quotering is een van de mogelijkheden om maatschappelijke investeringen te behouden.

10.14.2 Kernpunten van burgers

- De Vecht en ommelanden zijn alleszins de moeite waard om te behouden. Het landschap met daarin het water en de aan het water gelegen buitenplaatsen is cultureel erfgoed om trots op te zijn. In beginsel moet iedereen er van kunnen genieten maar dat gaat niet samen met behoud van de waarden. Overheden slagen er niet in te komen het integraal ruimtelijk beleid. Er is een woud van plannen waardoor burgers en ook bestuurders het bos niet meer zien. Iedereen kan wel een plan of beleidsnota van zijn gading vinden.
- Gemeenten vallen snel voor de verleiding door projectontwikkelaars. Als gevolg daarvan rukken bebouwing en infrastructuur op. Zij bedreigen de voor het gebied juist zo karakteristieke menselijke maat. Wro-artikel 19 procedures worden relatief vaak toegepast.
- Water in de Vecht hoort in de rivier en de tijd van onderlopende graslanden in het voorjaar ligt achter ons. Huidige bestemmingen inleveren voor de kans dat vissen succesvol kuit afzetten, gaat te ver. Multifunctionaliteit betekent niet dat alles moet wijken voor natuur.
- In het verleden is vanuit de algemene democratie gekozen voor droogleggen van de Horstermeer. Nu diezelfde ruimte weer aanwijzen als gebied voor natte natuur is onbespreekbaar.

10.14.3 Leerpunten voor bestuurders

- Informatie over en kennis van de Vecht als watersysteem en de rol van water in de Vechtstreek is voorbehouden aan specialisten. Burgers en belangenorganisaties weten nauwelijks wat water is, anders dan een gebruikswaarde, en hoe een watersysteem functioneert. Nederland beschikt over vele datasets van water maar het interpreteren van data en het op inzichtelijke wijze presenteren is gebrekkig. Zonder adequate kennis kan niet op een andere dan NIMBY-reactie worden gerekend waar het gaat om (tijdelijke) inundatie van stukken land. Ook kennis van cultuurhistorische waarden is gebrekkig en het cultuurhistorisch besef van burgers heten met bestuurders is gering.
- Als er een heldere lijn wordt uitgezet, zoals op bescheiden schaal is gebeurd met het Restauratieplan Vecht, zijn burgers graag bereid mee te denken over de uitvoering. In geval van de Vecht worden met bescheiden vergoedingen aan particulieren door hen stukken oever op

natuurvriendelijke wijze heringericht. Een nonchalante, niet betrokken opstelling lijkt dan ook minder het gevolg van desinteresse dan van gemis aan een koers voor de toekomst.

- Waar mogelijk is het van belang dat overheden als gezamenlijke overheid optrekken. Gemeenten die na jaren van aandringen op een 'groene zone' voor vaartuigen niet slagen in afstemming, stellen kennelijk niet de burger (en het milieu) centraal maar eigen competenties.

10.15 Culturele en emotionele betekenis van water in 2000

10.15.1 Context

Water en de Nederlandse cultuur zijn zo zeer met elkaar verknoopt dat de betekenis van de verbinding buiten beeld raakt in beroepsmatige discussies over waterhuishouding, watersystemen, waterketens, verdroging, hoogwater en afstemming water en ruimtelijke ordening. Pas wanneer actiegroepen te hoop lopen tegen dijkverzwaring, omdat mooie bochten recht worden getrokken en cultuurhistorische elementen dreigen te verdwijnen, beseffen deskundigen dat er meer aan de hand is. Water lokt burgers om er bij weg te dromen, in te zwemmen, op te varen, uit te hengelen, in te duiken of langs te wandelen. Water heeft voor burgers een belangrijke betekenis vanuit culturele achtergrond of om redenen van individuele emotionele betrokkenheid. Deze betekenis speelt nagenoeg geen rol in het waterbeheer, dat nog altijd vooral technisch is georiënteerd. De werelden van deskundigen en burgers liggen ver uit elkaar. De toekomst van onze delta is gebaat bij grote betrokkenheid van burgers bij waterbeheer. Als de taal van deskundigen echter zo ver is verwijderd van de beleving van burgers is dat een brug te ver. Voortzetting van scheiding tussen beide werelden maakt dat de overheid alles zelf moet regelen, uiteindelijk tot op slootniveau, en dat is niet haalbaar. De opgave ligt in het slechten van de kloof. Van deskundigen vraagt dit beter in te spelen op de vele betekenissen die water voor burgers heeft en van burgers vraagt dit meer begrip voor de omslag in denken en doen die in het waterbeheer noodzakelijk is.

10.15.2 Kernpunten van burgers

- Waterbeheer is een technische aangelegenheid waarop de maatschappij moet kunnen vertrouwen. Met de belastingen en heffingen moet het mogelijk zijn overal hoge veiligheidsnormen te hanteren.
- Hoe waterbeheer in elkaar zit is kennelijk niet in normale taal uit te leggen. Het is vooral een zaak van technisch geschoolde specialisten die water benaderen als een nuts-voorziening.
- De aan het gebruik van water verbonden waarden worden niet begrepen door waterbeheerders. Informatie die wordt verstrekt door bijvoorbeeld waterschappen is te betitelen als voorlichting voor kinderen. Van communicatie en overdracht van kennis is nauwelijks sprake. Burgers worden daarmee buiten het waterbeheer gehouden.

10.15.3 Leerpunten voor bestuurders

- De kennis- en ervaringswerelden van deskundigen en burgers liggen ver uit elkaar. Zonder die kloof te dichten kan water niet sterker ordenend worden bij de verdere inrichting van Nederland. Het zijn immers burgers die bestuurders kiezen en zo nodig tussentijds interventies plegen.

-
- Waterbeheer is eeuwenlang een zaak geweest van techniek, waarmee gebruik van de ruimte is gefaciliteerd. Met de huidige en toekomstige dynamiek en complexiteit op alle vlakken past zo'n monocultuur niet meer. De reikwijdte van deskundigheid binnen het waterbeheer moet om reden van het waterbeheer zelf fors worden vergroot. Buiten deltakennis is ook een volwaardige positie nodig voor alfa- en gammakennis.
 - Communicatie is meer dan voorlichting via een bijsluiter bij een acceptgiro voor betaling van de heffing. Via interactieve planprocessen kan kennis worden overgedragen van deskundigen naar burgers en kunnen belevingen door burgers aan deskundigen kenbaar worden gemaakt. Ook in de waterwereld zijn hiermee inmiddels goede ervaringen opgedaan.
 - De terughoudendheid van veel overheden voor interactieve planprocessen hangt samen met de inspanningen en wellicht kosten van zo'n proces, die hoger liggen dan bij een traditioneel gesloten proces. Bij afwegingen is het van belang ook de 'zachte' baten van interactieve planvorming als volwaardige waarden te betrekken. Ook al is het eindresultaat in inhoudelijke zin nauwelijks verschillend van een traditioneel plan, is de overdracht van kennis en het wederzijds oprekken van referentiekaders een belangrijk pluspunt.
 - Een interactief planproces straalt respect uit voor deelnemers. Dit betekent dat het hele traject transparant moet zijn voor burgers en dat niet kan worden volstaan met enkele sessies waarin iedereen z'n zegje mag doen en na een kop koffie wordt bedankt voor de inbreng. Het in begrijpelijke taal uitleggen van wie, wat, op welk moment wordt gevraagd is niet alleen voor burgers van belang. In veel gevallen zijn ook specialisten er bij gebaat.

11 Het blauwe goud verzilveren

Van Rooy, P. en L. Sterrenberg, Het blauwe goud verzilveren: integraal waterbeheer en het belang van omdenken, Rathenau instituut, Studie 4, Den Haag (Rathenau instituut), 2000, p. 55 - 67.

Welke maatschappelijke veranderingen, naast de invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water, zullen van belang zijn voor de richting waarin het waterbeheer zich in de toekomst zal ontwikkelen?

Overwegingen voor de politiek

Over 30 jaar ziet het waterbeheer er beslist anders uit dan nu. Hoewel voorspellen moeilijk is, geven we toch een schets hoe het zich zou kunnen ontwikkelen. Deze schets is gebaseerd op (interpretaties van) recent onderzoek van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In het kader van Waterverkenningen zijn gesprekken gevoerd met visionaire wetenschappers en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over ontwikkelingen tussen 2000 en 2030 (bron: Watercactussen en zee-egels, Rijkswaterstaat, 2000).

Doorkijk naar de toekomst

- *Water hoog op politieke agenda*

In 2030 is Nederland een verzamelaar voor enkele regio's binnen de Europese Unie. De Nederlandse regering heeft vooral een controlerende en regisserende rol. Water is een belangrijk ordenend principe voor ruimtelijke afwegingen. Steden als Istanbul, Napels en Sevilla kampen met een tekort aan water van goede kwaliteit. In Amsterdam en Rotterdam doen zich geen problemen met water voor, omdat Nederland tijdig heeft gekozen voor duurzaam waterbeheer.

- *Stroomgebieden centraal*

Ruimtelijke plannen worden per stroomgebied opgesteld. Elk stroomgebied kent een regisseur voor het gebruik van de ruimte, waarvan water een belangrijk deel vormt. Nederland maakt deel uit van vier stroomgebieden: Eems, Maas, Rijn en Schelde. Binnen elk stroomgebied zijn samenhangende deelstroomgebieden onderscheiden. Grond- en oppervlaktewater vormen binnen zo'n deelstroomgebied een meer of minder gesloten systeem. Voorbeeld van deelstroomgebieden zijn het Drentse Plateau en Kromme Rijn en Vecht.

- *Waterketens losgekoppeld*

Waterketens zijn over 30 jaar losgekoppeld van watersystemen, op twee punten na: waar water uit een systeem wordt onttrokken en waar water op een systeem wordt geloosd. Innovaties binnen waterketens hebben ervoor gezorgd dat lekkages en overstromingen van rioolwater tot het verleden behoren. Doordat de exploitatie van waterketens in een hand is, zijn 'incentives' ingebouwd om zuinig om te gaan met drinkwater en om zwakke schakels goed aan te pakken. Sturing van waterketens is in 2030 een zaak van overheden, maar de exploitatie is in handen van (semi-)private ondernemingen.

- *Doelmatig omgaan met watersystemen*

Beleid voor en beheer van watersystemen is in 2030 volledig in handen van overheden en is eenvoudig en doelmatig georganiseerd. Elk stroomgebied kent een regisseur en elk deelstroomgebied kent een waterschap nieuwe stijl. In stroomgebiedsplannen wordt aangegeven of en zo ja waar en hoeveel water mag worden onttrokken en geloosd. Binnen dat kader verlenen waterschappen nieuwe stijl concessies en vergunningen aan waterketenbedrijven en controleren zij de naleving van afspraken.

Overwegingen voor de politiek

Het waterbeheer is in Nederland een kleine 3000 jaar geleden begonnen en zal een vervolg krijgen tot in lengte van dagen. Waterbeheer wordt de komende 30 jaar steeds belangrijker. De inzet van klassieke technieken zoals dijken en gemalen zal moeten worden heroverwogen ten opzichte van alternatieven. Als beleid en praktijk ver uit elkaar blijven lopen, heeft dat als consequentie dat delen van Nederland op termijn niet of slechts tegen zeer hoge kosten bewoonbaar blijven.

In bestuurlijk, organisatorisch opzicht zal de watersector de last van het verleden van zich moeten afschudden. Hoe dit het meest logisch en effectief kan worden vertaald naar de verdeling van taken is vooralsnog niet te zeggen. Tijdens het onderzoek hebben uiteenlopende partijen gewezen op de verlamdende werking van discussies over het bestel indien deze niet zijn geënt op een heldere strategie. De ontwikkeling van deze strategie is weliswaar in gang gezet, maar verkeert nog in een pril stadium. De hierna opgenomen overwegingen voor de politiek houden om die reden het midden tussen aansluiting bij de huidige praktijk en de doorkijk naar 2030. Het zijn uitwerkingen van de conclusie, essentiële 'no-regret' stappen voor de ontwikkeling van duurzaam waterbeheer, gericht op een kwalitatief hoogwaardige inrichting van Nederland in de 21^{ste} eeuw. De stappen hebben zowel betrekking op 'moeten', als op het 'willen' en 'kunnen' van betrokkenen.

Kiezen van hoofdlijnen voor de delta

Duurzaam waterbeheer is niet van het ene op het andere jaar te realiseren. Het is een kwestie van een helder concept voor de lange termijn en op kortere termijn concrete acties die binnen dat concept passen. Er zijn dus hoofdlijnen nodig voor de ruimtelijke inrichting van Nederland als delta van Noordwest-Europa. Voor een delta kan duurzaam waterbeheer niet beperkt blijven tot water, maar gaat het per definitie om een ruimtelijk concept. Het gaat bijvoorbeeld om waterneutraal bouwen (locaties om redenen van water niet per definitie uitsluiten, maar creatief benaderen) en herziening van bestaande bestemmingen van de ruimte. Dit is mogelijk in het kader van de Reconstructiewet, waarmee kan worden ingezet op natuur op laaggelegen gronden en duurzame landbouw op hoger gelegen gronden. Uitwerking van een duurzaam ruimtelijk concept zal aanzienlijke consequenties hebben voor de samenleving. Zo is het zeer waarschijnlijk dat de kosten op korte termijn voor de baten op langere termijn zullen uitgaan. Overtuigingskracht, politieke durf en een duidelijke koers binnen de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening zijn dan ook essentieel voor het in praktijk brengen van duurzaam waterbeheer.

Voortzetten van ingezet ontwikkelingsproces

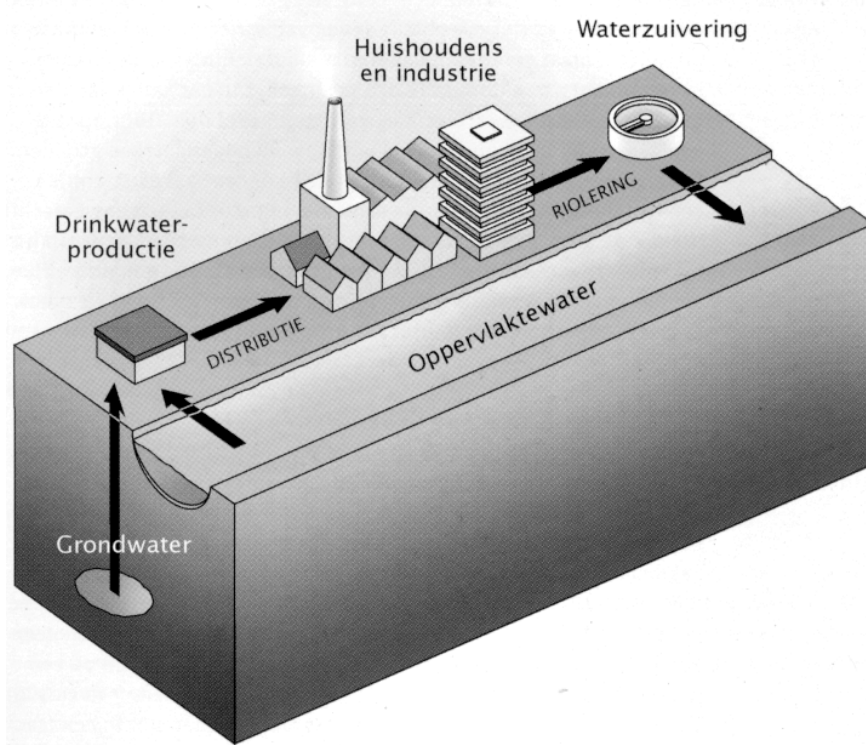
De onderzoeken van de verschillende commissies en van het Rathenau Instituut hebben binnen de watersector als aanjager gefungeerd: in korte tijd is binnen de watersector een proces op gang gekomen van bezinning, bewustwording en samenwerking. Het omdenken lijkt te zijn ingezet (vernieuwende initiatieven, meer openheid, minder defensief optreden), maar een zwaluw maakt nog geen

zomer. Het is daarom niet verstandig geheel te vertrouwen op een goede afloop van het op gang gebrachte proces. Immers, een cultuur van 700 jaar geïnstitutionaliseerd waterbeheer gaat niet in een jaar tijd om. Mogelijk kunnen bestaande raden en commissies tijdelijk fungeren als onafhankelijk stimulator van het ingezette ontwikkelingsproces. Toetsing van de voortgang van het proces mag niet beperkt blijven tot bestudering van nota's of informatie die op directieniveau wordt verstrekt. Dit onderzoek van het Rathenau Instituut toont aan dat de stem van mensen uit de praktijk onmisbaar is voor een goed beeld. Ook buiten de watersector, met name in de ruimtelijke ordening, zal het omdenken moeten worden ingezet.

Toetsen van praktijk aan doelen

Uit het onderzoek is gebleken dat er vele plannen zijn met fraai geformuleerde doelen. De uitvoering blijft in de regel (ver) achter bij de intenties. In lijn met de Europese Kaderrichtlijn Water is het te overwegen, in onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de waterhuishouding, het formuleren van doelen in toetsbare termen verplicht te stellen. Dit op alle planniveaus, ook waar het gaat om gebiedsgericht beleid. Daarmee wordt het mogelijk onafhankelijke audits uit te voeren waaruit blijkt of de uitvoering op koers ligt. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan worden gezorgd voor aanvullende inspanningen. Toetsbare doelen en onafhankelijke en openbare audits verplichten organisaties niet alleen realiseerbare doelen te stellen, maar ook om bedrijfsmatig te werken en zowel intern als extern goed te communiceren. Hiermee raken medewerkers gemotiveerd om de gestelde doelen te halen; ver op de toekomst geprojecteerde streefdoelen werken daarentegen juist demotiverend, omdat die binnen de planperiode per definitie niet te halen zijn.

Watersysteem en waterketen.



Aanwijzen van deelstroomgebieden

Op de kaart van Noordwest-Europa zijn de grenzen aan te geven van de stroomgebieden van Eems, Maas, Rijn en Schelde. Daarbinnen zijn

deelstroomgebieden te benoemen op grond van hydrologische informatie (gronden oppervlaktewater). Met het oog op het denken in termen van stroomgebieden is het te overwegen op zeer korte termijn te komen tot aanwijzing van grenzen van deelstroomgebieden. Daardoor kunnen concrete samenwerkingsverbanden rondom water ontstaan, die later kunnen uitgroeien tot bredere samenwerking. Waar van toepassing kan dit aanwijzen van deelstroomgebiedgrenzen in internationaal verband gebeuren. Dit vereist vanzelfsprekend wel durf van provincies en waterschappen om de grens met Duitsland en België over te gaan. Uit hydrologisch oogpunt niet te betwisten grenzen kunnen de watersector richting geven tijdens oriëntaties op bestuurlijk-organisatorische veranderingen. Ook kan hiermee steun ontstaan voor bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland bij diens streven naar vermindering van het aantal waterschappen (thans twaalf).

Vergroten mogelijkheden voor waterketenbedrijven

Binnen het waterbeheer is wezenlijk onderscheid te maken tussen watersystemen en waterketens (zie de figuur). Watersystemen zijn vooral gerelateerd aan de ruimtelijke inrichting en maken deel uit van de openbare ruimte. Waterketens zijn vooral gerelateerd aan gezondheids- en milieukundige eisen. Met het oog op zowel kostenbesparing als duurzaamheid is het te overwegen de weg vrij(er) te maken voor de ontwikkeling van waterketenbedrijven, gericht op de exploitatie van drinkwater, riolering en waterzuivering. Daarmee ontstaat een meer helder onderscheid tussen de verantwoordelijkheid voor watersystemen en voor de exploitatie van waterketens. Nu lopen die door elkaar. Vooralsnog zijn watersysteem en waterketen in hydrologische zin niet geheel van elkaar te scheiden. Ingrepen in een watersysteem kunnen van invloed zijn op een waterketen en andersom. Over deze interacties moeten tussen overheden en waterketenbedrijven afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld via concessies en vergunningen.

Onderscheid tussen systeem en keten laat onverlet dat in de ogen van alle deelnemers aan het onderzoek de zeggenschap over waterketenbedrijven in handen moet blijven van overheden. Het ontstaan van waterketenbedrijven kan mogelijk worden gemaakt door enerzijds de zorgplicht voor waterzuivering wettelijk vast te leggen (voor drinkwater en riolering is dat al gebeurd in het kader van de Waterleidingwet- respectievelijk de Wet milieubeheer) en anderzijds door aandelen uitsluitend in handen te leggen van provincies, waterschappen en gemeenten. Verder door het overnemen van de aanbeveling van de commissie Togtema om een heldere scheiding aan te brengen tussen financiering van het watersysteembeheer en van het waterketenbeheer.

Uitdunnen van het formele waterplannenwoud

Provincies zijn verantwoordelijk voor waterhuishoudingsplannen, waterschappen voor waterbeheersplannen en gemeenten stellen steeds vaker waterplannen op. Mede als gevolg van de schaalvergroting van waterschappen vertonen plannen meer en meer overlap. Het is te overwegen deze drie plansoorten te vervangen door een gezamenlijk waterplan per deelstroomgebied. Concreet voor het onderzoeksgebied Kromme Rijn en Vecht: in plaats van separate waterhuishoudingsplannen van de provincies Noord-Holland en Utrecht, separate waterbeheersplannen van het Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht en het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, vele waterplannen van inliggende gemeenten en mogelijk het waterbeheersplan voor het Amsterdam-Rijnkanaal, samen een waterplan voor het deelstroomgebied van Kromme Rijn en Vecht. Met dergelijke waterplannen staat niet de verdeling van taken tussen de organisaties centraal, maar de gezamenlijke zorg voor het water in een deelstroomgebied. Door een

gezamenlijk plan(proces) kan de samenwerking tussen overheden op het gebied van water een impuls krijgen. Dat vergroot ook de kans op afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Het is aannemelijk dat het aanzien van en het respect voor een dergelijk waterplan in de ogen van zowel bestuurders als burgers hoger is dan voor de vele separate plannen. Deze overweging kan worden geregeld door aanpassing van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de waterhuishouding.

Vergroten doorwerking van streekplannen

Een streekplan biedt goede mogelijkheden om te komen tot een ruimtelijk beleid dat rekening houdt met waterhuishoudkundige (on)mogelijkheden. In beginsel vormt het een hydrologisch afwegingskader bij uitstek, waarin kan worden opgenomen dat in beginsel waterneutraal moet worden gebouwd. De invulling hiervan kan op vele manieren, variërend van het afzien van bebouwing tot de aanleg van drijvende woningen, woningen op pontons, woningen op palen of op bergruimten die weinig schade ondervinden van wateroverlast.

Een streekplan heeft voor gemeenten echter slechts een toetsend karakter en is niet bindend. Waar gemeenten de contouren van het streekplan niet overnemen in hun bestemmingsplannen, kan een provincie daarop wijzen. Als ook daarop niet adequaat wordt gereageerd, past het echter niet binnen de huidige bestuurscultuur dat een provincie een gemeente verplicht tot bepaalde acties. Dit verklaart waarom het beleid van streekplannen, dat essentieel kan zijn voor duurzaam waterbeheer, traag en voor een deel ook niet wordt gerealiseerd. Het is te overwegen het streekplan op te waarderen tot een deel van het juridisch kader voor ruimtelijke ordening en gemeenten te verplichten om in het kader van streekplannen hun bestemmingsplannen binnen een bepaalde termijn te actualiseren. Dit kan worden geregeld in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Werk maken van regierol provincies

Provincies beschikken over bevoegdheden om een belangrijke rol te spelen bij de realisatie van duurzaam gebiedsgericht beleid, waar water een belangrijk deel van uitmaakt. In de praktijk blijken echter weinig provincies op adequate wijze invulling te (kunnen) geven aan deze rol. Tijdens het onderzoek is herhaaldelijk gewezen op de juist remmende werking van een provincie. Toch laat het rijk het afweten waar het gaat om aansporing tot of afrekening van provincies als regisseur. Het is te overwegen dat het rijk de rol van toezichthouder van provincies serieus gaat invullen (...).

Vergroten betrokkenheid van burgers

Acceptatie van consequenties van duurzaam waterbeheer door burgers vormt een voorwaarde om het in de praktijk te kunnen brengen. Acceptatie begint met kennis van het waterbeheer, betrokkenheid bij het water en bewustwording van kwesties die spelen. Dit kan niet worden bereikt door eenzijdige voorlichting aan burgers. Hoe het deltagevoel en het besef van eigen verantwoordelijkheid wel bij burgers is te bereiken laat zich niet zo eenvoudig duiden. Als voorwaarde geldt in elk geval dat gemeenten hun rug recht houden bij hun keuze voor duurzaam waterbeheer en zich niet laten (ver)leiden door projectontwikkelaars, die het populaire wonen aan water willen uitbaten. Met het oog op de communicatie is het te overwegen planprocessen voor water op interactieve wijze tot stand te laten komen. Niet volgens het 'roept-uit'-concept, maar volgens concepten die ook tijdens de uitvoering van plannen tot effectiviteit en acceptatie leiden. In dergelijke processen kunnen overheden randvoorwaarden stellen en kennis overdragen. Burgers kunnen kennis opdoen en ideeën inbrengen. Ervaringen met interactieve

beleidsvorming in de watersector zijn overwegend positief, maar het ontbreekt bij veel overheden (nog) aan wil of durf een stap in deze richting te zetten.

Stimuleren van innovatieve kennisontwikkeling

Wat voor de watersector geldt, geldt ook voor het onderzoek op dit terrein. Het is nog tamelijk verkokerd en geënt op historisch gegroeide verdelingen van taken. Met het oog op de ferme uitdagingen en de opgaven voor de toekomst is het meer dan ooit noodzakelijk om creativiteit en innovatieve kennis aan te boren en te ontwikkelen. Hiermee kan geld worden bespaard en kan Nederland zijn internationale positie in de snel groeiende wereldwatermarkt versterken. Het is te overwegen een deel van de reguliere onderzoeksgelden aan te wenden voor innovatief onderzoek. Als voorbeeld valt te denken aan ICES-programma's waarbinnen consortia worden gevormd op grond van hun innovatief vermogen. Voor een toelichting op deze overweging wordt verwezen naar een recent advies inzake kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland ('Over Stroom', AWT/NRLO/RMNO, 2000).

12 Beelden van waternatuur

Jacobs, M. en D. van der Molen, Beelden van waternatuur, in: H2O, 17, 2002, p.15-17.

- Denken waterbeheerders allemaal aan hetzelfde als ze aan waternatuur denken?
- En denken burgers aan hetzelfde als ze bedenken wat waternatuur is?
- Is de beleidsambtenaar dezelfde mening over waternatuur toegedaan als de uitvoerende ambtenaar?
- Zijn verschillende 'waternatuurbeelden' herkenbaar in beleidsstukken van Rijkswaterstaat en zegt dat iets over hun kans van slagen?

Inleiding

Mensen hebben uiteenlopende beelden van waternatuur: de ideeën verschillen over wat echt waternatuur is, hoe we er mee om moeten gaan en wat mooie waternatuur is. Uit een enquête onder medewerkers van Rijkswaterstaat kwamen vijf waternatuurbeelden over. Deze lopen van het wilde waternatuurbeeld met weinig plaats voor menselijke activiteiten, tot het menselijke waternatuurbeeld met veel plaats voor menselijke activiteiten. Verschillen waternatuurbeelden leiden tot uiteenlopende standpunten over waterbeleid. Het is daarom, zowel bij communicatie over water als binnen beleid voor water, van belang om hiermee rekening te houden.

Mensen koppelen uiteenlopende betekenissen aan waternatuur. Zo bestaan verschillende standpunten over de inrichting van het IJsselmeer. De een wil het open houden, terwijl de ander liever een grote diversiteit aan soorten ziet, te bereiken door de aanleg van eilanden. De een ziet natuurontwikkeling als actieve handhaving van patronen en soorten, de ander wil alleen randvoorwaarden beïnvloeden en de verdere ontwikkeling overlaten aan autonome natuurlijke processen.

Waternatuurbeelden beschouwen we als structuren van duurzame betekenissen die men koppelt aan waternatuur. Deze beelden beïnvloeden bijvoorbeeld waar men op let als men waternatuur ziet, wat de idealen zijn met betrekking tot waternatuur en het draagvlak voor beleid voor water. Verschillen in waterbeelden leiden vaak tot verschillen in meningen over concrete maatregelen voor water. Ze kunnen leiden tot verschillende producten en verschillende visies. De meeste mensen zijn zich helemaal niet bewust van het beeld dat ze hebben van waternatuur. Het beeld blijft op de achtergrond, onbewust, impliciet en onbesproken. Als men zich niet bewust is van de waternatuurbeelden van waaruit men onvermijdelijk denkt en handelt, dan kan sprake zijn van meningsverschillen waarvan men de achterliggende motieven niet goed kan achterhalen. En met problemen waarvan de achtergronden niet bekend zijn is het lastig omgaan. Voor Rijkswaterstaat was deze problematiek

aanleiding om onderzoek te laten doen naar de beelden van waternatuur die leven binnen de organisatie¹⁸).

Relevantie van waternatuurbeelden

De kennis die het onderzoek oplevert, kan bijdragen aan de bewustwording van een bron van meningsverschillen over water en waterbeleid. Meningsverschillen over water kunnen daardoor explicieter, begrijpelijker en hanteerbaarder worden. Dit biedt kansen om de interne en externe communicatie over water te verbeteren, en beter aan te sluiten bij de opvattingen in de maatschappij. Zeker in een waterland als Nederland, waarin allerlei diepgewortelde culturele en emotionele betekenissen aan het water worden verbonden¹⁹), is het aansluiten bij opvattingen van belang om succesvol beleid te ontwikkelen. Kennis over de beelden van waternatuur wordt des te belangrijker in het licht van twee trends. Ten eerste de toenemende mondigheid van de burger, die minder automatisch vertrouwt op beleidsmakers en uitvoerders en steeds meer met hen in discussie treedt. Ten tweede de 'paradigmawissel' in het waterbeheer, een overgang van 'water keren' naar 'water accommoderen'²⁰). Door deze overgang van de meer technisch georiënteerde waterbeheersing naar een ook op de ruimte georiënteerde facilitering van natuurlijke processen, heeft Rijkswaterstaat op steeds meer terreinen met de maatschappij te maken. Om de beelden van waternatuur te onderzoeken zijn twee methoden gehanteerd.

Ten eerste zijn rapporten van diverse diensten en directies van Rijkswaterstaat geanalyseerd op de aanwezige beelden. Ten tweede is een enquête afgenomen onder medewerkers. Dezelfde enquête zal in de loop van dit jaar in opdracht van het Natuurplanbureau ook onder burgers worden afgenomen, zodat een vergelijking tussen professioneel betrokken en burgers mogelijk wordt. In dit artikel volgt een bespreking van de belangrijkste resultaten van het onderzoek bij Rijkswaterstaat..

Enquête onder medewerkers

Via internet hebben 625 medewerkers van Rijkswaterstaat een schriftelijke vragenlijst ingevuld. Het belangrijkste onderdeel van deze vragenlijst waren 18 stellingen over waternatuur. Deze stellingen gingen over allerlei soorten water, van de zee tot sloten. Bovendien is in de stellingen onderscheid gemaakt naar drie typen betekenissen. Bij cognitieve betekenissen gaat het om de vraag wat men als echte waternatuur beschouwt. Bij normatieve betekenissen gaat het om de vraag hoe om te gaan met waternatuur. Bij expressieve betekenissen gaat het om de vraag welke waternatuur men waardeert. Stellingen die in de vragenlijst stonden zijn bijvoorbeeld: 'een meer waar veel recreanten komen is geen echte natuur' (cognitief), 'als er behoefte aan bestaat mogen we vissen in meren uitzetten voor de sportvisserij' (normatief, en 'de zee is het mooist als er niets is dat je herinnert aan de bewoonde wereld' (expressief). Bij iedere stelling mochten de respondenten kiezen in hoeverre men het met de stelling eens was. Door middel van een clusteranalyse zijn mensen gegroepeerd, die over de achttien stellingen sterk overeenkomstige antwoorden laten zien. Daarbij is aangenomen dat mensen die hetzelfde antwoorden op de stellingen over waternatuur, ook hetzelfde beeld van waternatuur hebben. Dit beeld is vervolgens door de onderzoekers omschreven en voorzien van namen, op

¹⁸ Jacobs M., A. van den Berg, F. Langers, R. Kralingen en S. de Vries (2002), Waterbeelden. Een studie naar de beelden van waternatuur onder medewerkers van Rijkswaterstaat, Alterra.

¹⁹ Lengkeek (2001), De culturele en emotionele betekenis van water.

²⁰ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Adviesraad voor het Wetenschap en Technologiebeleid en Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek (2000). Over stromen. Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland.

grond van de antwoorden op de stellingen. Mensen hebben dus niet gereageerd op beelden die van tevoren zijn gedefinieerd, maar de beelden zijn door middel van een analyse gevonden. Vervolgens konden de respondenten nog hun voorkeur aangeven bij verschillende omschrijvingen van natuurbelden en werd hun mening gevraagd ten aanzien van een drietal dilemma's uit het waterbeheer. Tenslotte zaten in de vragenlijst nog een aantal vragen over het soort werk dat men doet, leeftijd, sekse en de opleiding die men genoten heeft. Daarmee is onderzocht of verschillen in waterbeelden samenhangen met bepaalde kenmerken van mensen (alle verbanden die in het artikel worden besproken zijn statistisch significant).

Vijf waternatuurbelden

Uit de analyse kwamen vijf waternatuurbelden naar voren. Binnen het wilde waternatuurbeeld (29% van de respondenten) is water alleen natuur als het niet door de mens is beïnvloed, moeten we er niet omwille van de mens ingrijpen en is water het mooist is als je er de hand van de mens niet in terugziet. Binnen het spontane beeld (23%) is ook water dat door de mens is beïnvloed een beetje natuur. Het is beter niet teveel in te grijpen in water omwille van de mens. Water is vooral mooi als je weg bent van de bewoonde wereld. Mensen met het ruime beeld (22%) vinden door de mens beïnvloed water een beetje natuur. Ingrijpen in water omwille van de mens is toegestaan. Water is vooral mooi als je het gevoel hebt weg te zijn van de bewoonde wereld. In het beïnvloede waternatuurbeeld (11%) is water waar de mens duidelijk de hand in heeft ook natuur. Men wil dat men niet ingrijpt in water omwille van de mens. Water waarin sporen van de mens zijn te zien vindt men ook mooi. Binnen het menselijke beeld tenslotte (15%) kan door de mens gevormd water echte natuur zijn. Het is geen probleem om in te grijpen om doelen voor de mens te bereiken. Ook als je de invloed van de mens ervaart kan water mooi zijn. De gevonden beelden van waternatuur komen in grote lijn overeen met in eerder onderzoek gevonden natuurbelden²¹): Een beeld van waternatuur lijkt daarmee een afgeleid te zijn van een fundamenteeler beeld van natuur.

Versillen tussen mensen

Zowel bij mensen die werken bij de specialistische diensten als bij medewerkers van de regionale directies van Rijkswaterstaat komt het wilde waternatuurbeeld het meest voor. Bij regionale directies wordt dit beeld op de voet gevolgd door het ruime waternatuur-beeld, terwijl bij de specialistische diensten het spontane waternatuurbeeld volgt. Mensen die werken aan beheer en aanleg van water, hebben minder vaak de wild en spontane waternatuurbelden dan mensen die werken in beleid, onderzoek en management. Deze uitkomst is goed te begrijpen. Mensen die werken aan beheer en aanleg, zijn vaak op een praktische manier bezig met water, in het veld. Zij komen in aanraking met veel verschillende belangen. Dan is het lastig om er een extreem waternatuurbeeld op na te houden als het wilde of spontane beeld, waarin weinig ruimte is voor menselijke activiteiten. Voor managers en beleidsmakers, die meer op een afstand betrokken zijn bij water, is het eenvoudiger deze extremere beelden aan te hangen. Verder is een verband gevonden tussen de opleiding die men genoten heeft en het beeld van waternatuur. Hoe hoger mensen zijn opgeleid, hoe vaker zij er het wilde en spontane waternatuurbeeld op nahouden. Dit verband is in eerder onderzoek naar natuurbelden ook geconstateerd²²).

²¹ Buijs A. (2000), Natuurbelden van de Nederlandse bevolking. Landschap nr. 2, pag. 97-112

²² Berg A, van den (1999), Individual differences in the aesthetic evaluation of natural landscapes. Rijksuniversiteit Groningen.

Voorbeelden die uit de enquête naar voren komen: het wilde, spontane, ruime, beïnvloedbare en menselijke waterbeeld.



Grondhouding in dilemma's

De vijf beelden zijn niet vijf willekeurig verschillende beelden van waternatuur, maar zijn duidelijk te ordenen op een spectrum van wilde waternatuur tot menselijke waternatuur. Deze ordening is nagenoeg hetzelfde voor cognitieve, normatieve en expressieve betekenissen en daarom lijken deze betekenissen binnen een waterbeeld aan elkaar te worden gekoppeld. Volgens strikt formele logica bestaan geen gronden om deze betekenissen aan elkaar te koppelen. Als men bijvoorbeeld alleen ongerepte zee ziet als echte natuur dan volgt daar nog niet uit dat men vindt dat men nooit mag ingrijpen in de zee. Algemener gesteld: uit feiten (cognitieve betekenissen) volgen geen normen (normatieve betekenissen). Er schuilt echter wel een culturele logica achter de waterbeelden. In de (Nederlandse) cultuur zijn er redenen om de typen betekenissen aan elkaar te verbinden. Een achterliggende verklaring voor de ordening van waternatuurbeelden, de culturele logica, zou de visie op de verhouding tussen mens en natuur kunnen zijn. Mensen die vinden dat de natuur boven de mens staat, hebben vaker een wild of spontaan waterbeeld; mensen die vinden dat de mens boven de natuur staat, hebben vaker een menselijk waterbeeld. De respondenten kregen drie dilemma's uit het waterbeleid voorgelegd: ruimte voor riviernatuur versus behoud typisch uiterwaarden landschap, helder voedselarm water versus veel vogels, en windmolens in de Noordzee of niet. Mensen met verschillende waternatuurbeelden maken verschillende keuzen bij dilemma's voor waterbeleid. Ook de volgorde van de waterbeelden (wild, spontaan, ruim, beïnvloed en menselijk) komt in de antwoorden op de dilemma's steeds terug. Hoe meer het waternatuurbeeld richting het wilde beeld gaat, hoe vaker men de ontwikkeling van riviernatuur goed beleid vindt, de vermindering van meststoffen goed beleid vindt en de plaatsing van

windmolens niet zo goed beleid vindt. De beelden verschillen dus niet alleen tussen mensen, maar de verschillen leiden ook tot verschillende standpunten. De enquête heeft met andere woorden aangetoond dat de beelden van waternatuur er toe doen. Opvallend was verder dat respondenten van regionale directies het beleid gericht op natuur in de uiterwaarden en helder water in meren minder goed beleid vonden dan de respondenten afkomstig van de specialistische diensten en het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat.

Analyse

Uit een inhoudsanalyse van documenten, die zijn vervaardigd in opdracht van diverse diensten en directies van Rijkswaterstaat, bleek tevens een verscheidenheid aan beelden van waternatuur. Niet alleen de beelden van individuele medewerkers verschillen, ook de beelden die, meestal impliciet, in officiële documenten worden uitgedragen lopen uiteen. Bij de documenten die in opdracht van de regionale directies zijn uitgebracht komt het hele palet aan beelden tot uiting, van wilde tot menselijke waternatuur. In sommige documenten domineert een enkel consistent beeld in een document, maar in de meeste documenten komen verschillende beelden in een uitgave naar voren. Dit is met name het geval als meerdere instanties aan een document hebben gewerkt. Het gebrek aan consistentie duidt erop dat men zich niet bewust is van de waternatuurbeelden die men heeft, en dat ze daarom alleen impliciet een rol spelen. Bij de documenten van de specialistische diensten (RIZA en RIKZ) is het wilde waternatuurbeeld dominant. Als deze zelfde specialistische diensten aan rapportages in opdracht van regionale directies werken, komt een breder beeld naar voren. Kennelijk laten de specialistische diensten in eigen documenten meer de extremere beelden tot uiting komen, terwijl men in bijdragen aan rapportages van regionale directies rekening houdt met beelden en belangen van de opdrachtgever en andere betrokkenen.

Conclusie

De hoofdconclusie uit dit onderzoek is dat mensen verschillende beelden hebben van waternatuur, lopend van wilde waternatuur tot menselijke waternatuur. Verschillen in beelden leiden bovendien tot verschillen in standpunten over waterbeleid. Het is daarom, zowel bij communicatie over water als binnen beleid voor water, van belang om hiermee rekening te houden. Juist alledaagse en schijnbaar vanzelfsprekende termen als water en waternatuur zijn termen waar een scala aan betekenissen aan wordt gekoppeld.

Een volgende conclusie is dat mensen die op een praktischer manier betrokken zijn bij water, vaker een beeld van waternatuur hebben waarin meer plaats is voor de mens. Zij kiezen duidelijk minder voor het wilde en spontane beeld. Beleidsmakers kunnen er daarom op rekenen dat extremere standpunten met weinig ruimte voor de mens bij de doorwerking in concrete maatregelen op weerstand zullen stuiten en of zullen zwakken.

Een laatste conclusie luidt dat de beelden van waternatuur een duidelijke ordening kennen. Deze ordening kan begrepen worden als een spectrum waarbij men aan de ene kant vindt dat de natuur boven de mens staat, en aan de andere kant dat de mens boven de natuur staat. Dit biedt houvast om beelden te plaatsen en verschillen tussen beelden te begrijpen. Het maakt, indien men bepaalde aspecten van iemands beeld van waternatuur kent, de andere aspecten in redelijke mate voorspelbaar beeld een concreet belang heeft (zoals het economisch belang van de beroepsvisser), dan zal dit ook een rol spelen in de standpunten. Dit onderzoek heeft echter wel duidelijk gemaakt dat waternatuurbeelden belangrijk zijn. Bewustwording van deze beelden is daarom geen overbodige luxe.

13 Water als ordenend element

Wagemaker, F. en M. van Eeten, Water als ordenend element, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, Den Haag, 2001, p. 23 - 25.

- Hoe kan de waterbeheerder die invloed wil uitoefenen op de ontwikkeling van het stedelijke gebied zorgen voor een maximale invloed?
- Betekent dit vooral inzetten op het beïnvloeden van beleidsprocessen op strategisch niveau of juist op het uitwerkingsniveau?
- Gaat men daarbij voor het pure waterbelang, of kan men beter compromissen sluiten?

Koppelen met water

Nederland zakt, de zee stijgt, de rivier zwelt aan en de ruimte wordt als het ware tot en met de laatste polder vol gebouwd. Waterbeheer, ruimtelijke ordening en verstedelijking krijgen daarbij in toenemende mate met elkaar te maken. Die notie wordt op dit moment breed gedragen, de feitelijke afstemming en samenwerking bevindt zich nog in de pioniersfase.

Volgens de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening is de verwachting dat tot 2030 tussen 100.000 en 200.000 hectare nieuw stedelijk gebied wordt ontwikkeld. Dit betekent een toename van 23 tot 45% ten opzichte van het bestaand stedelijk gebied. Daarnaast zal een groot gedeelte ervan worden heringericht. Waterbeheerders zoeken aansluiting bij de ruimtelijke besluitvormingstrajecten en proberen deze te beïnvloeden vanuit het waterperspectief. De planologen en stedenbouwkundige worden geconfronteerd met dit extra facet in de besluitvorming en proberen daarmee om te gaan. Soms krijgt water veel aandacht, soms ook niet. Daarbij lopen inhoudelijke argumenten en de manier waarop wordt geopereerd (het proces) door elkaar heen. Valt er iets te leren vanuit dergelijke processen? Welke factoren zijn nu doorslaggevend voor de afstemming op het waterbeheer? Wat valt er te verbeteren om de effectiviteit te vergroten? Gekeken is naar drie verschillende stadia van besluitvorming bij stedelijke projecten: locatiekeuze, inrichting en herinrichting van bestaand stedelijk gebied.

De invloed van water

Voor de kwestie van duurzame locatiekeuze vanuit het waterperspectief is nog geen integraal afwegingskader voorhanden. Deze kwestie staat pas sinds kort op de agenda. Uit analyses blijkt dat locatiekeuze niet echt een vrije keuze is. Vanuit verschillende sectoren en bestuurlijke niveaus worden er legio eisen en randvoorwaarden gesteld die voortdurend tegen elkaar worden afgewogen. Water duikt daarbij op verschillende manieren op: als 'harde infrastructuur' die alternatieven uitsluit of als 'eigenschap' van een locatie die alternatieven differentieert. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om een waterwingebied of een kanaal dat als een gegeven uitgangspunt dient voor de locatiekeuze.

Het staat verder niet of nauwelijks ter discussie en wordt geaccepteerd als harde randvoorwaarde. Dit sluit bepaalde verstedelijkingsrichtingen uit en gaat eigenlijk aan het keuzeproces vooraf. Zo ligt er bijvoorbeeld in Almelo ten westen van Wierden een waterwingebied waar alle betrokkenen het over eens zijn dat het niet mag worden aangewend voor stedelijke ontwikkeling. In zekere zin is dit daardoor een van de meest tastbare uitwerkingen van 'water als ordenend principe'. Er zijn zo echter maar weinig waterelementen die als harde randvoorwaarden bij de locatiekeuze gelden en in het geval van toenemende verstedelijkingsdruk wordt de sprong in of over het water inmiddels soms letterlijk toch gemaakt (IJburg, Waalsprong). Meestal duikt water op als kenmerk van een locatie. Water als eigenschap van een locatie wordt vaak laat gekoppeld aan het keuzeproces, bijvoorbeeld pas als er een m.e.r. (milieueffectrapportage) wordt uitgevoerd. Op dat moment is het keuzeproces vaak al jaren bezig en is door vaststelling van te beschouwen varianten eigenlijk al een inperking gemaakt. Vaak resteren er niet alleen weinig alternatieven, maar verwacht wordt dat gezien de verstedelijkingsopgave alle beschikbare alternatieve locaties vroeg of laat bebouwd zullen worden. Daar komt bij dat water vaak slechts in geringe mate differentieert tussen de te kiezen locaties. Er kan niet verwacht worden dat marginale verschillen tussen locaties voor wat betreft de waterhuishouding een doorslaggevende rol in het keuzeproces spelen. Buiten het plangebied kunnen wel alternatieven met minder nadelige consequenties voor het watersysteem gevonden worden. De besluitvorming over uitbreidingsrichtingen van steden en dorpen speelt zich in meer of mindere mate op provinciaal niveau af. Dit vraagt dan om een eerdere koppeling en op een ander niveau in het keuzeproces.

Alternatieven uitsluiten of vormgeven?

De verstedelijkingsdruk en de waterproblemen confronteren de waterbeheerder steeds vaker en indringender met verstedelijkingsvraagstukken. Moet hij daarbij inzetten op de locatiekeuze? En zo ja, op welk bestuurlijk niveau? Of moet hij de locatiekeuze laten passeren en inzetten op de inrichting van de uitbreidingslocaties? De inzet van de waterbeheerder bij locatiekeuze is om water vroeg in het besluitvormingsproces tot een 'harde' randvoorwaarde te laten worden. Dit is principieel aantrekkelijk. Water wordt zo echt een ordenend principe. Zelfs als het keuzeproces niet succesvol is beïnvloed, kan er winst zijn. De waterbeheerders zijn immers evident verliezer en hebben daarmee een snort 'recht' verworven om compensatie te eisen in de volgende fase van inrichting van het nieuwe stedelijk gebied. De kans van slagen is, objectief gezien, echter gering. De vraag is dan ook of het verstandig is veel tijd en middelen te spenderen aan het beïnvloeden van het locatiekeuzeproces. Het uitblijven van succes kan worden gezien als 'eigen falen', waarvoor men mogelijk verkeerde verklaringen gaat zoeken (zoals 'de juiste informatie was niet op de juiste plaats' of 'de besluitvorming geschiedt irrationeel'). Daardoor zal worden gezocht naar inhoudelijke of procesmatige verbeteringen die uiteindelijk geen meerwaarde zullen hebben. Een andere mogelijke houding is 'alternatieven vormgeven' waarbij de geringe keuzevrijheid ten aanzien van de locatiekeuze als vertrekpunt wordt genomen. Vroeg of laat komen alle alternatieve uitbreidingsrichtingen aan bod. Op deze uitkomsten kan worden geanticipeerd door reeds voor het locatiekeuzeproces voorbereidingen te treffen. Bijvoorbeeld door het leggen van contacten of het formuleren van een 'watervisie' in gemeentelijke waterplannen. Het voordeel is de tijdsvoorsprong die wordt opgebouwd waardoor er meer en betere koppelingen mogelijk zijn. Inrichtingsprocessen kennen immers vaak een grote tijdsdruk. Alleen duikt hier een opmerkelijke paradox op: juist ongunstige locatiekeuzes geven veel prikkels voor innovatieve oplossingen. Hierdoor worden sommige waterdoelstellingen juist beter gehaald dan bij de traditionele inrichting van een op zich gunstiger

locatie. Nadelen van deze aanpak zijn er ook. Het te vroeg afzien van al te grote betrokkenheid bij het keuzeproces kan leiden tot gemiste kansen. Bovendien kan het anticiperen op de bebouwing van een probleemlocatie de keuze voor die locatie onbedoeld legitimeren.

Eén harde randvoorwaarde of onderhandelingsruimte?

De inrichting van het nieuwe stedelijk gebied is van doorslaggevende invloed op de mogelijke effecten op het watersysteem, en dus van groot belang voor de waterbeheerder. Twee strategieën kunnen worden onderscheiden: een strategie waarin alle aandacht is gericht op het bereiken van een of een beperkt aantal waterdoelstellingen en een strategie waarin de aandacht is verdeeld over meerdere waterthema's (zoals wateroverlast, waterkwaliteit, natte natuur of watervoorziening). Waterbeheerders kunnen ervoor kiezen om slechts een of zeer weinig waterthema's centraal te stellen. Soms gebeurt dit vanuit een sense of urgency, bijvoorbeeld ter compensatie van evidente negatieve effecten van een locatiekeuze (zoals bijvoorbeeld het wegvallen van een inziggebied voor een verdroogd natuurgebied). Het centraal stellen van een zeer klein aantal issues kan ook een strategische keuze zijn. Er wordt veel geïnvesteerd in het draagvlak voor deze waterthema's met als inzet deze tot niet ter discussie staande randvoorwaarden op te waarden in het besluitvormingsproces. Allerlei andere maatregelen worden beoordeeld aan de hand van de vraag of zij strijdig zijn met of bijdragen aan realisering van het centraal gestelde waterthema. Voordeel van deze strategie is dat er in het geval van voldoende draagvlak weinig concessies hoeven te worden gedaan: de weinige door de waterbeheerders centraal gestelde thema's gelden als harde voorwaarde. Maar hier ligt ook de kwetsbaarheid van het single issue koppelen. Wanneer er onvoldoende draagvlak is verkregen voor de oplossing, of de relatie tussen de oplossing en het probleem wordt bekritiseerd, dan wordt de positie van de waterbeheerders plotseling zeer zwak. Bovendien bestaat er het risico van dogmatisering van het thema. Deze eenzijdige fixatie kan leiden tot ont koppeling, waardoor mogelijke andere waterthema's niet meer aan de orde kunnen worden gesteld en dus andere koppelingen onbenut blijven. In plaats van een concentratie op slechts een thema kan er voor worden gekozen, zoals bijvoorbeeld in IJburg is gebeurd, een algemener geformuleerd doel (zoals het streven naar 'duurzaam waterbeheer') centraal te stellen. Hieronder kunnen verschillende waterthema's vallen die op ambtelijk niveau verder worden uitgewerkt. Een dergelijke aanpak is flexibel en biedt ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Bovendien doet deze aanpak recht aan de grote variëteit aan mogelijk te nemen maatregelen. De kans op fixatie is niet groot, wat de weg vrijhoudt voor koppelingen en uitruil tussen zowel waterthema's onderling als tussen koppelingen met andere stedelijke thema's. Dat is de kracht van deze strategie. De relatie tussen maatregelen en thema's is echter minder direct dan bij de single issue koppelingen. En dat is tegelijk de zwakte. Het is moeilijk te bepalen in hoeverre een specifieke maatregel het generieke doel dient vanwege de grote hoeveelheid mogelijke maatregelen en de vaak algemene formulering van generieke doelstellingen (zoals duurzaamheid). Waterbeheerders kunnen, wanneer ze een bepaalde inrichtingsmaatregel willen tegenhouden of juist willen stimuleren geconfronteerd worden met een zware bewijslast. De bijdrage van een maatregel aan een algemeen doelkader is immers altijd beperkt.

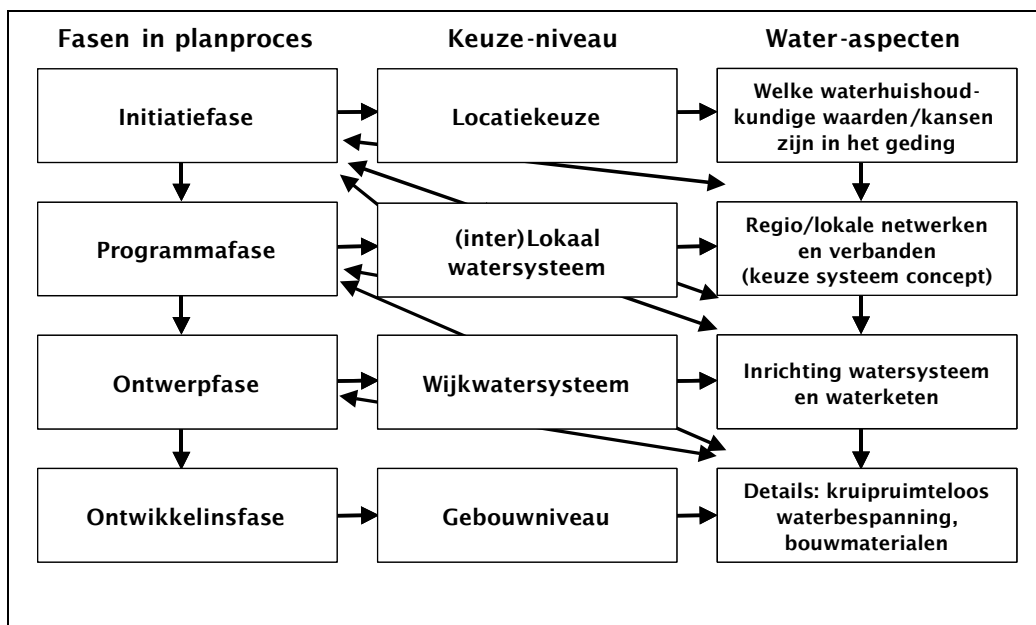
Vaste plannen of ruimte voor ontwikkeling?

In bestaand stedelijk gebied staan enkele zaken vast. Bewoners, bestaande infrastructuur en historie stellen nadrukkelijk eisen aan de herinrichting. Tegemoetkoming aan deze eisen van geschieden op politiek niveau: harde randvoorwaarden worden in een vroeg stadium geïnventariseerd, op basis waarvan een integraal plan wordt gemaakt (planning). Aan deze eisen kan

echter ook op operationeel niveau tegemoet worden gekomen (learning by doing). Bij planning worden allereerst de wensen en eisen geïnventariseerd en worden zo veel mogelijk afwegingen in het beleidsplan vastgelegd. Het plan vormt vervolgens de leidraad bij de uitvoering van het project. Omdat rekening is gehouden met een veelheid aan actoren en factoren heeft het integrale plan veel overtuigingskracht. Afwegingen berusten op expertkennis en bestuurlijke overwegingen. Toekomstige complexiteiten en conflicten dienen van tevoren te worden ingeschat. Dit laatste is echter bijna onmogelijk en levert ook heel veel conflict op dat ene moment op. Bovendien bevatten plannen soms afwegingen die op hoog ambtelijk niveau nog makkelijk te maken zijn, maar blijkt bij de uitvoering welke mogelijkheden en bezwaren bepaalde maatregelen kunnen opleveren. Er zitten ook gevaren aan integraliteit. Het kan ertoe leiden dat het bevriest en fixeert. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen verhogen de complexiteit en dat wordt door uitvoerders ervaren als een barrière.

Bij learning by doing gaat men van de hierboven beschreven complexiteit uit op operationeel niveau. Er wordt op politiek niveau zo min mogelijk vastgelegd. Besluitvorming is verder te typeren als trial and error. Gaandeweg de voorbereiding en uitvoering stuit het projectmanagement op bezwaren en lost deze op. Bovendien grijpt men mogelijkheden aan om het oorspronkelijke plan te verrijken. Aldus ontstaat een soort 'sneeuwbal effect' en wordt het plan gaandeweg integraler. Een dergelijke aanpak komt tegemoet aan complexiteiten die op operationeel niveau kunnen blijken. Het sluit aan bij tijdelijke en plaatselijke wensen en maakt koppelingen mogelijk die tevoren niet waren voorzien. bovendien blijft er gedurende de uitvoering nog iets te beslissen over, zodat de deuren voor wensen van bewoners niet in een vroeg stadium hoeven te worden gesloten. Nadeel van deze aanpak is uiteraard het error-element. Complexiteit en afhankelijkheden worden (te) laat onderkend. Dit kan leiden tot forse tegenvallers en 25 crises. Tijdsdruk en beperkt budget kunnen zo leiden tot uitstel en afwenteling van problemen. Er worden bovendien hoge eisen gesteld aan het projectmanagement dat wordt geconfronteerd met een enorme hoeveelheid informatie waarbinnen zij keuzes moeten maken: nieuwe ontwikkelingen, afhankelijkheden, praktische bezwaren, wensen van bewoners en restricties van hogerhand.

Figuur 13.1
Fasen in het
planproces,
keuzeniveau en
wateraspecten.
Bron RIZA, Lelystad



Waterwinst voor ruimtelijke ordening?

Winst voor het water zal niet altijd lukken. Maar water vormt wel een positief thema. Het voegt vrijwel altijd een kwaliteitselement toe aan het bestaande of het nieuw te bouwen. De mate van interactie waarbinnen dit tot stand kan komen, vormt daarbij de grootste uitdaging voor het waterbeheer. Hiertoe valt veel te leren van de ervaring vanuit de stadsvernieuwing.

Waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars krijgen dus in toenemende mate met elkaar te maken. Dat kan worden beschouwd als een extra complicerende factor in een toch al complexe besluitvorming. Maar de winst ervan is dat een gunstige locatiekeuze mede is gebaseerd op de kennis en inbreng van de waterbeheerder. Een nieuw facet dwingt ook tot innovatie en minder conventionele keuzes. Wat eveneens een winst is, is dat waterbeheerders meer inzicht en ervaring krijgen in ruimtelijke processen. Dat heeft weer een gunstige uitwerking op de mate van betrokkenheid en de feitelijke inbreng bij het inrichtingsproces. De waterbeheerder heeft als opgave meer te bieden aan de planoloog en stedenbouwkundige dan een lijstje met strikte randvoorwaarden.

14 Externe integratie vergt andere stijl van opereren

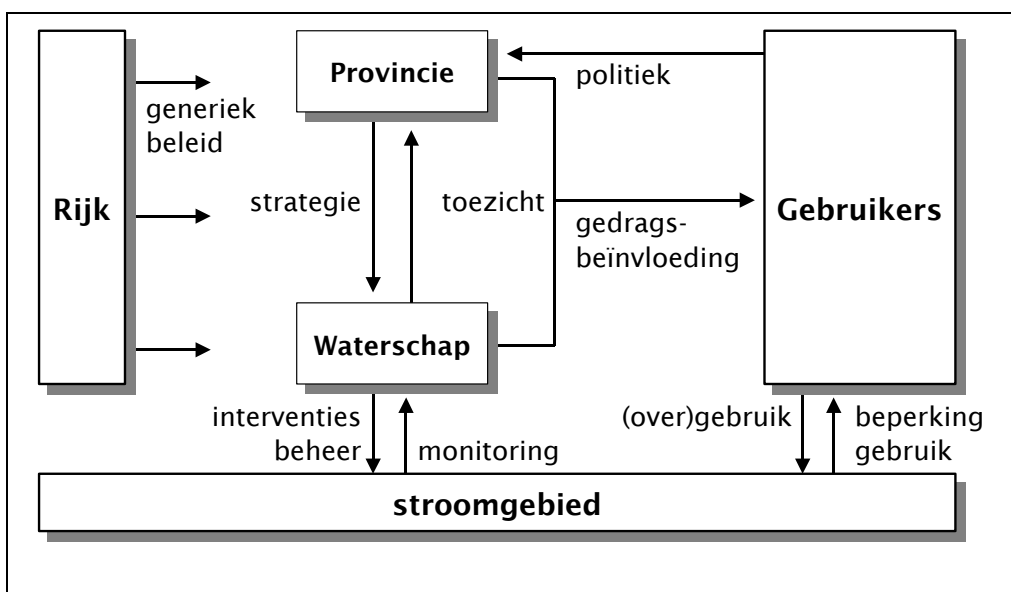
Van Slobbe, E., Externe integratie vergt andere stijl van opereren, nieuwe beleidsarrangementen, in: Bruijn, H. de, E. van Bueren, M. van Eeten, I. Mayer, S. Tjallingii, H. van der Voort, C. Weebers en K. van Zalinge. Koppelen met water. Samenwerking en samenhang in het stedelijk waterbeheer, Delft (Eburon), 2000, p. 29 - 31.

- Wat is de meest kansrijke strategie voor een waterbeheerder in de interactie met andere overheden?
- Welke veranderingen houdt dit in ten opzichte van eerdere manieren van opereren?

14.1 Inleiding

Het nieuwe waterbeleid krijgt langzaam maar zeker vorm. Een belangrijk element daarvan is de externe integratie. Met externe integratie wordt zowel verbeterde samenwerking tussen overheden bedoeld als meer interactie tussen private partijen en burgers over water. Met de verbeterde samenwerking tussen overheden is een goede start gemaakt. Maar hoe zit het met de interactie?

Figuur 14.1
Structureringsmodel
Nederlands regionaal
waterbeheer



Tot voor kort was de sturingspraktijk in het waterbeheer dat waterschappen, provincies en ministeries optimale, vaak technisch juridische, oplossingen formuleren voor waterproblemen. De dijk aanleg langs de rivieren is daar een

goed voorbeeld van. De relatie met private partijen en met de burger werd gekenmerkt door het verkrijgen van draagvlak voor de gepresenteerde oplossingen. De waterbeheerder werd gezien als intermediair tussen politiek en watersystemen. De wensen van maatschappelijke geledingen werden via de politiek tot uiting gebracht. Het doel was om de politiek-maatschappelijke wensen te vertalen in technische beheersmaatregelen en om waterproblemen naar de maatschappij en de politiek te vertalen.

De sturing werd gedomineerd door de gedachte dat de overheid de waterproblemen ten behoeve van de bevolking diende op te lossen. En eeuwenlang heeft deze visie op sturing goed gewerkt. Er bestaat een duidelijke parallel met de maakbaarheidsgedachte van de maatschappij die de ruimtelijke ordening en andere overheidssectoren zo land domineerde.

Het creëren van ruimte voor water, zoals bijvoorbeeld de inrichting van, calamiteiten-polders langs de grote rivieren, leent zich niet voor zo'n hiërarchische sturingsstijl. Er zijn te veel partijen bij de ruimtelijke ordening en het waterbeheer betrokken. Partijen die ieder de problematiek vanuit eigen perspectief benaderen en niet bereid zijn om de aangedragen 'wateroplossingen' in hun eigen praktijk te integreren. Wateroplossingen hebben, met andere woorden, te weinig macht ten opzichte van andere ruimtevragers om daadwerkelijk veel voor elkaar te krijgen. Maar de discussie over ruimte voor water raakt aan diepere waarden in de maatschappij. Water werd lang gezien als vijand, maar ontwikkelt zich meer en meer als bondgenoot. Het water vormt de identiteit van ons land, het is een belangrijke drager van de kwaliteit van onze leefomgeving. Water schept kansen, voor natuur, voor steden en voor recreatie. Tenminste, als er creatief mee wordt omgegaan.

Een mooi voorbeeld van creatieve omgang met water is het idee van de tussenboezem. Onder Amsterdam langs wordt een breed water aangelegd, dit water is de belangrijkste structuurdrager van de functieveranderingen die in het gebied gaan plaatsvinden. Het water zelf bergt vele functies in zich: berging van overtollig water, recreatie, natuur, landschapselement en ruimte om vanuit woningen over uit te kijken.

De NRLO in samenwerking met AWT en RMNO formuleren de veranderingen in het waterbeheer aldus: 'Het waterbeheer in Nederland verkeert in een overgangsfase. De eeuwenoude strategie van versneld afvoeren van water blijkt onvoldoende mogelijkheden te bieden om de huidige, driedelige opgave van het waterbeheer te vervullen: namelijk ten eerste het voorkomen van wateroverlast, ten tweede het tegengaan van verdroging en ten derde het waarborgen van een goede waterkwaliteit. Een andere benaderingswijze, gebaseerd op het vasthouden van gebiedseigen water en het geven van ruimte aan rivieren is noodzakelijk. Bij de ruimtelijke inrichting van Nederland zou water meer leidend moeten zijn dan volgend. Dit laat uiteraard onverlet de blijvend belangrijke opgave om Nederland te vrijwaren van overstromingen. De omslag van 'water keren' naar 'water accommoderen' heeft niet alleen grote potenties voor waterkwantiteit en -kwaliteit, maar creëert ook nieuwe kansen voor waterrecreatie en natuur en draagt bij aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving'. (Over Stroom, Kennis- en Innovatieopgaven voor een Waterrijk Nederland, 2000).

Een omslag is dus nodig. Dat betekent een andere wijze van omgaan met de maatschappij. De vierde nota Waterhuishouding die in 1998 verscheen, sprak van de behoefte aan 'externe integratie'. Waterbeheerders moeten relaties met andere sectoren zoals de ruimtelijke ordening en met de maatschappij in het algemeen versterken.

14.2 Nieuwe beleidsarrangementen

De waterbeheersector worstelt met deze vrij plotselinge verbreding van haar relatienetwerk en is zoekende naar manieren om ermee om te gaan. Een goed voorbeeld van een vergelijkbare zoektocht is de ervaring met de ROM-projecten van begin jaren negentig en het daaruit voortvloeiende gebiedenbeleid. In de VINEX werd geconstateerd dat overheden met hun sectorale benadering te weinig sturingskracht hadden om complexe ruimtelijke ordenings- en milieuproblemen op te lossen. Gekozen werd voor een gebiedsgerichte diagonale aanpak; alle relevante partijen, zowel publieke als private, binnen gebied werden uitgenodigd om door samenwerking en onderhandeling zelf oplossingsrichtingen te formuleren. Deze aanpak heeft goed gewerkt, zo goed dat zij is geïntegreerd in de Wet Milieubeheer en dat zij op dit moment wordt toegepast in de reconstructie van de intensieve veehouderij in de zandgebieden. Zo'n soort benadering is ook voor de sturing van ruimte voor water nodig. De Commissie WB21 formuleerde de volgende sturingsprincipes voor het waterbeleid: 'De overheid is en blijft verantwoordelijk voor essentiële zaken als veiligheid en het voorkomen van overlast en schade. De overheid is ook als enige bevoegd om te bepalen welke ruimtelijke ordening recht doet aan een betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar systeem van waterbeheer. Waterbeherende overheden moeten van de commissie een nationaal bestuursakkoord sluiten. Zo'n nationaal bestuursakkoord over water steunt op een bottom-up benadering vanuit de regionale stroomgebieden en een topdown benadering vanuit de verantwoordelijkheden van het rijk voor de internationale stroomgebieden en de kust' (Advies van de Commissie WB21, blz. 71).

Het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie WB21 is, evenals het eerste deel, van de Vijfde Nota, dat inmiddels verschenen. Beide volgen in grote lijnen de aanbevelingen van de Commissie WB21. Opvallend is in de Vijfde Nota relatief veel aandacht aan water is geschonken. De belangrijkste verbetering ten opzichte van vorige nota's is dat water en bodem in de drie lagenbenadering gezien worden als de fysiek-morfologische omstandigheden waarin ruimtelijke veranderingen optreden. De Vijfde Nota geeft aan dat er tot nu toe te weinig aandacht was voor water en dat water meer ruimte moet krijgen en beter moet worden ingepast in ruimtelijke plannen.

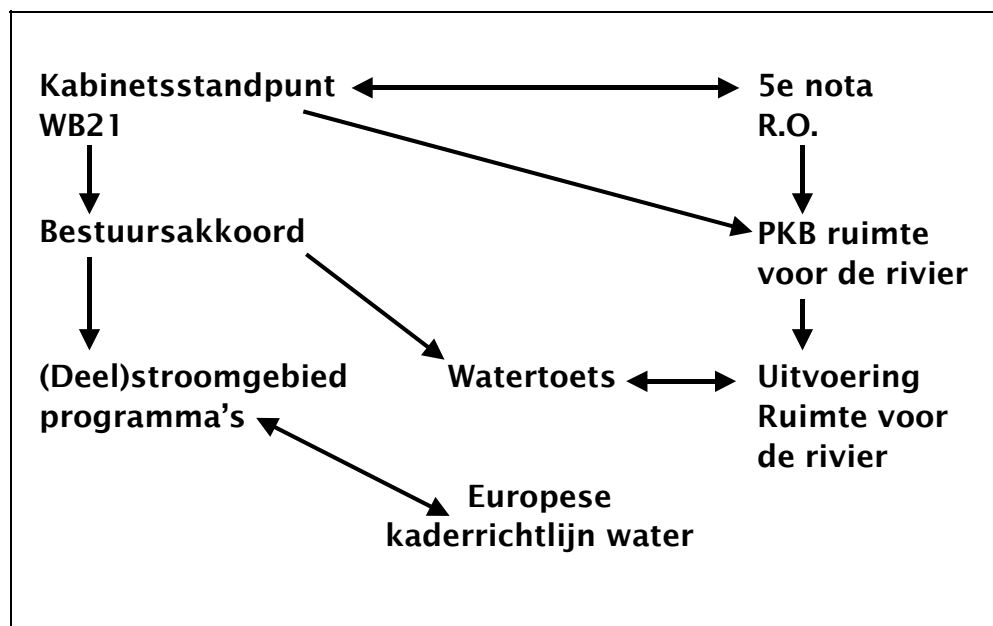
Het kabinetsstandpunt WB21 leidt tot een aantal uitwerkingslijnen waarvan die van de PKB ruimte voor de rivier en het bestuursakkoord voor dit artikel de belangrijkste zijn (zie figuur 2). Inmiddels is gestart met de voorbereiding van een PCB 'ruimte voor de rivier', deze moet rond 2003 worden vastgesteld. De discussies gaan op dit moment over de te hanteren uitgangspunten en de relaties met andere beleidsontwikkelingen. Een belangrijke tactische vraag is of de voornemens ten aanzien van de calamiteitenpolders in de PKB meegenomen moeten worden. De aankondiging van staatssecretaris De Vries, verleden jaar, dat de Bommelerwaard in de toekomst wellicht moet dienen als uiterste veiligheidsklep voor steden als Dordrecht en Rotterdam leidde tot dermate heftige reacties uit de streek dat men op het ministerie een andere benadering heeft gekozen. Er is een aparte commissie benoemd; de commissie Luteijn, met de opdracht om de mogelijkheden van calamiteitenpolders te onderzoeken.

Parallel aan de activiteiten van de PKB 'ruimte voor de rivier' is door het rijk, de provincies, de waterschappen en de gemeenten februari jongstleden een startovereenkomst gesloten. Deze startovereenkomst is de opmaat voor een bestuursakkoord WB21 dat begin 2002 gesloten zal worden. Deze lijn past binnen de BB'S (bestuursakkoorden nieuwe stijl), een samenwerking tussen departementen en andere overheden die tot meer integratie van beleid en uitvoering moet leiden. Het bestuursakkoord WB21 zal onder meer strategische

stroomgebiedvisies bevatten en een uitwerking van de watertoets. Verder krijgt de communicatie naar de bevolking over het nieuwe waterbeleid de aandacht. Met de inzet van communicatiebureaus zal dit jaar een grote publiekscampagne over het nieuwe waterbeleid starten.

Figuur 14.2

Uitwerking in praktijk van sturingsaanbevelingen van de Commissie WB 21



14.3 Stroomgebiedprogramma's

Op dit moment wordt, ter voorbereiding van het bestuursakkoord WB21, een begin gemaakt met het opstellen van strategische stroomgebiedvisies. In deze visies moeten de ruimtelijk hydrologische opgaven geformuleerd worden als gevolg van klimatologische veranderingen, bodemdaling en de gevolgen van toenemende verharding van het oppervlak. Een visie dus die zowel de ruimtelijke ordening als de waterhuishouding raakt en invulling moet geven aan de sturende rol van het water. Het is de bedoeling dat deze ruimtelijk hydrologische opgaven na 2002 doorwerken in streek- en bestemmingsplannen. Stroomgebieden vormen al langer de arena waar de Europese Unie haar waterplanning in wil plaatsen. In de Europese Unie kaderrichtlijn water vormen de internationale stroomgebieden de basis voor maatregelen-programma's. Nederland maakt deel uit van vier van deze Europese stroomgebieden, de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. En hoewel de kaderrichtlijn zich vrijwel uitsluitend richt op waterkwaliteit en ecologie zijn er natuurlijk raakpunten met de (deel)stroomgebieden van het bestuursakkoord WB21.

De provincie Noord-Holland is een van de provincies die haar, door de Commissie WB21 toegekende, regierol oppakt. In samenwerking met de buurprovincies en de waterschappen en met een vertegenwoordiger van de VNG wordt gezocht naar de vorm die een stroomgebiedvisie moet krijgen. Tijdens de voorbereiding doemen er tal van onverwachte vragen op. Zo blijkt het werken met stroomgebieden toch nieuwer dan men dacht. Een van de problemen waarop men stuit is de begrenzing van stroomgebieden. Een zuivere begrenzing is in het nauw verweven boezem en polderlandschap niet te maken. Een ander probleem is de afstemming van de stroomgebiedadvies met

eerdere beleidsproducten zoals de waterkansenkaarten en de waterhuishoudingsplannen. Na twee maanden van uitgebreid overleg beginnen de contouren van een aanpak zich te vormen.

14.4 De watertoets

De stroomgebiedvisies definiëren de ruimtelijke opgaven die het nieuwe waterbeleid ons stelt. Daarnaast wordt een instrument ontwikkeld dat voor het waterbeheer ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen kan stoppen. Een bekend voorbeeld is de VINEX-wijk de Waalsprong. Hoewel deze wijk helemaal binnendijks geprojecteerd is en niet, zoals vaak gedacht, in de uiterwaarden, sluit zij als het ware de flessenhals in de Waal die toch al bij Nijmegen bestond. Toekomstige dijkverplaatsingen zouden in de toekomst uitgesloten zijn. Daarom besloot het kabinet om, ondanks de enorme kosten (volgens de gemeente Nijmegen meer dan een miljard gulden) het ontwerp van de wijk te veranderen. Langs de rivier wordt nu een zone vrijgehouden. Inmiddels worden er mooie nieuwe ontwerpen gemaakt met een eiland in de rivier met daarop onder andere hoogbouw: Manhattan aan de Waal. Om dergelijke kostbare ruimtelijke fouten in de toekomst uit te sluiten is een watertoets nodig. De watertoets vormt een integrale toets op alle van belang zijnde waterhuishoudkundige aspecten (naast veiligheid en wateroverlast ook waterkwaliteit en verdroging) van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Er bestaan nog geen voorbeelden van de werking van een watertoets in de praktijk. Dit instrument heeft nog een lange ontwikkelingsweg voor de boeg.

14.5 Nieuwe beleidsarrangementen, externe Integratie?

Leiden de voor het waterbeheer nieuwe beleidsarrangementen als een PKB 'ruimte voor de rivier' en een bestuursakkoord WB21 nu tot de broodnodige externe integratie? Eigenlijk is het te vroeg om hier een antwoord op te geven, het kabinetsstandpunt is net van de pers gerold. Toch zijn er enkele observaties te maken. In de eerste plaats zijn waterbeheerders zeer druk met het vinden van aansluiting bij de ruimtelijke ordening. Water krijgt langzaam maar zeker de gewenste sturende rol. De Vijfde Nota is daar een voorbeeld van en zo ook de talrijke waterkansenkaarten en watervisies die inmiddels geproduceerd zijn. De stroomgebiedvisies en -programma's moeten de sturende rol van water in de bestaande planfiguren integreren. Geconcludeerd mag worden dat water langzaam maar zeker de weg naar de ruimtelijke ordening lijkt te vinden. In de tweede plaats moet geconstateerd worden dat veel ruimtelijke ontwikkelingsplannen gebruik maken van de eerste laag, namelijk water en bodem.

Het idee van de tussenboezem ten zuiden van Amsterdam is daar een voorbeeld van. De ruimtelijke ordenaars op hun beurt, ontdekken de waarde van water. In Delfland wordt het plan ABC Delfland geïntegreerd met de herstructureringsplannen van het gebied. Maar tegelijkertijd is het ook zo dat pijnlijke keuzen en gevolgen van het nieuwe waterbeleid uit de weg worden gegaan. De uitzondering die de regel bevestigt is de Waalsprong in Nijmegen. In andere gevallen (glastuinbouw in de Zuidplaspolder, nieuwbouw in Tollenbeek, aansluiting tussen Ede en Veenendaal in de Gelderse Vallei) wordt gewoon doorgebouwd. De krachten van woningbouw en bedrijventerreinen zijn nog groter dan die van water, ook in gevallen waar het om evidente planologische 'watermissers' gaat. De ontwikkeling van een watertoets moet

daar een einde aan maken. Een element tenslotte dat verloren dreigt te gaan, is het advies van de Commissie WB21 om naast samenwerking tussen overheden per stroomgebied regionale platforms op te zetten. Maatschappelijke organisaties en burgers praten mee over de oplossingsrichtingen en concrete uitwerking van het beleid. Ook pleit de Commissie WB21 voor een Nationaal Platform Water, waarin richting wordt gegeven aan het uitvoeren van nieuwe concepten voor het waterbeleid. Het platform geeft concreet richting aan de communicatie, aan de onderzoeksprogrammering en aan pilot-studies. Zowel van het regionale als van het nationale platform wordt vrijwel niets meer gehoord. De grote winst van de veranderingen van de laatste maanden is de toegenomen samenwerking tussen overheden en tussen wateren ruimtelijkeorderingssector. Maar het grote risico is dat het daarbij blijft en dat de aansluiting met private belangengroepen en de burger blijft steken in een traditionele communicatiecampagne. En dan heb je veel nieuw beleid en weinig externe integratie.

15 Wat heet natuur?

*Aarts, M.N.C. en C.M.J. van Woerkum, Wat heet natuur?
De communicatie tussen overheid en boeren over natuur en natuurbeleid,
Wageningen (Vakgroep voorlichtingskunde), 1994, p. 75 - 85.*

- Wat is de context van de communicatie met boeren over het waterbeheer?
- Vooral: wat is de impact van de 'stapel van beleid' op de communicatie over projecten die beperkingen voor boeren inhouden?

15.1 Boeren over de overheid en haar beleid

In hoofdstuk twee hebben we aandacht gevraagd voor het betrekkingaspect van communicatie: een communicatieve uiting kan nooit losgezien worden van de relatie tussen de communicerende partijen, het resultaat van eerdere interacties. We hebben gezien dat een relatie bepaald wordt door de wijze waarop men elkaar waarneemt: als tegenstander (bij conflicten), als strateeg (bij onderhandelingen) of als partner (bij consensus). Verschillende beeldelementen spelen hierbij ten rol.

In dit hoofdstuk bespreken we het beeld dat boeren hebben van de overheid. We zijn ervan uitgegaan dat dit beeld bepaald wordt door hun mening over het beleid ten aanzien van de landbouwsector in het algemeen (het 'product') en door de manier waarop de overheid daarover met de boeren communiceert. Het laatste bespreken we in het volgende hoofdstuk. Hier gaat het om de meningen van boeren over het overheidsbeleid ten aanzien van de landbouw, los van het natuurbeleid.

Uit het onderzoek blijkt dat boeren bij de overheid vooral aan Den Haag denken. Ongeveer de helft van de boeren maakt er melding van dat ook Brussel een grote vinger in de pap heeft waar het gaat om overheidsbeleid. De speelruimte van de provincie acht men niet groot. Geen enkele boer denkt dat de gemeente mogelijkheden heeft om het beleid mee vorm te geven. De meningen over de overheid betreffen daarmee vooral de nationale overheid.

Voor de duidelijkheid hebben we de meningen van boeren over het overheidsbeleid gerangschikt naar een aantal thema's die veelvuldig naar voren werden gebracht in de gesprekken, en die we achtereenvolgens zullen bespreken:

- hoeveelheid maatregelen
- begrijpelijkheid van de maatregelen
- de kosten als gevolg van de maatregelen
- de flexibiliteit van de maatregelen

Vervolgens bespreken we de ingeschatte effectiviteit en de betrouwbaarheid van het overheidsbeleid als belangrijke aspecten van het imago van de overheid.

15.2 Hoeveelheid maatregelen

Hoewel het merendeel van de boeren aangeeft begrip te hebben voor het feit dat de overheid maatregelen treft om bepaalde problemen te reduceren of op te lossen, mopperen zij unaniem over het teveel aan regels waarmee ze in (te) korte tijd te maken krijgen.

"Het boek waar alle regelingen in staan, bestaat niet want het past niet in deze kamer" .

"Zo aan banden gelegd worden, dat is tegen de natuur van de boeren in".

Met name de vele regelgeving rondom het milieu speelt de boeren parten. Men noemt onder anderen de plicht tot injecteren, de regels rondom mestopslag, het beregeningsverbod, het mestuitrijverbod en de superheffing. Daarnaast wordt ook de wetgeving over de registratie van medicijngebruik genoemd. voor boeren is het een optelsom naast de genoemde regelgeving worden zij geconfronteerd met een Europees beleid dat gericht is op bezuinigingen in de landbouw en recentelijk met het natuurbeleid waarbinnen eveneens productiebeperkende maatregelen worden voorgesteld. In deze context wordt (de voorlichting over) het natuurbeleid ontvangen en moeten de reacties van de boeren op het plan begrepen worden. We duiden hier op het seriële karakter van communicatie, besproken in paragraaf 2.2: het verloop van een bepaalde communicatieve activiteit is alleen te begrijpen wanneer we deze zien als een onderdeel van een reeks. Daarbij speelt ook de gelijktijdige opeenstapeling van maatregelen, afkomstig van verschillende beleidsvelden een rol. De reacties van boeren op het natuurbeleid van de overheid worden mede bepaald door de mate waarin en de manier waarop zij zich geconfronteerd voelen met overig beleid en de consequenties daarvan. Kortom, het gaat hier om kritiek van boeren op de coördinatie van het beleid ten aanzien van de landbouw.

15.3 Begrijpelijkheid van de maatregelen

Bijna de helft van de ondervraagde boeren vindt de verwerking de informatie, over de maatregelen een moeilijke aangelegenheid.

"Hoe kunnen wij nou als gewone mensen de mestwetgeving uitrekenen. Ik krijg er de zenuwen van. Ik had net de boekhouder aan de telefoon. Hij begon weer te preken over winst en verlies en man-vrouw-maatschap, dat dat aantrekkelijk is, fiscaal. Maar hij zat zo te kletsen en ik kom er eerlijk voor uit, ik snap er geen bal van".

Een melkveehouder uit Friesland die niet kan lezen en schrijven, vertelt:

"De regelgeving is te ingewikkeld. Mensen kunnen het niet meer volgen en doen uiteindelijk wat ze zelf willen. De ingewikkeldheid van de taal zorgt daar ook voor. Je kunt beter je informatie uit de monden van anderen halen, dan krijg je ook gelijk de mogelijkheden te weten, hoe er mee om te gaan".

De informatie over regelgeving wordt meestal schriftelijk verstrekt in vrij ingewikkelde, ambtelijke taal. Het vereist volgens de boeren nogal wat tijd, concentratie en denkvermogen om bijvoorbeeld de brochure over de mestwetgeving door te kunnen nemen en vervolgens toe te passen. Dit geldt ook voor andere schriftelijke bronnen. Nieuwe regels gaan niet zelden gepaard met nieuwe termen die op beleidsniveau ontstaan zijn en derhalve voor boeren (nog) weinig zeggingskracht hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor een term als de Ecologische Hoofdstructuur, zeker als die ook nog moet worden onderscheiden van een vergelijkbare maar toch op cruciale punten verschillende term als de Groene Hoofdstructuur. Daarbij komt dat onder boeren, qua opleidingsniveau, grote verschillen bestaan, variërend van een academisch denkniveau tot analfabetisme. Voor velen is het niveau van het taalgebruik dan ook een probleem.

15.4 De kosten als gevolg van de maatregelen

De vele maatregelen, met name ten aanzien van het milieu, gaan volgens de boeren dikwijls gepaard met hoge kosten die gemaakt moeten worden om aan de gesteld eisen te voldoen. Zij hebben het idee dat de verplichte milieu-investeringen hen niets opleveren, behalve dat ze daarmee voldoen aan de regels en door kunnen boeren. Zo vertelt een varkenshouder uit De Kempen dat hij zijn drijfmest vroeger 'altijd voor niks mee gaf aan de akkerbouwers

"Nu gebeurt nog steeds hetzelfde maar kost het mij 30.000 gulden".

En een melkveehouder uit De Blauwe Zone legt uit:

"Boeren investeren tegenwoordig net zoveel in het milieu als waar andere mensen een huis voor kopen. En daar heeft niemand weet van. Die investering is puur een luxe investering. Je krijgt er helemaal niks voor terug. Dat is anders dan een nieuwe stal bouwen voor uitbreiding".

Soms wordt een vergelijking gemaakt met andere landen in Europa:

"In Nederland gaat alles zo ver. In België ligt de mesthoop nog gewoon achter het erf. Wij moeten overal voor betalen. Waarom zijn we eigenlijk een EG? "

Een paar boeren vertelt over de grote schulden die ze hebben. Dat maakt hen nerveus voor iedere regel die erbij komt. Want een regel betekent in hun ogen veelal een investering en er komt een moment dat de bank geen lening meer wil geven.

"Het is niet voor niks dat er zoveel zelfmoorden zijn onder de boeren. Een boer heeft een boerderij. Die is van hun, dat is een familiestekkie, daar hebben generaties gezeten. Ze willen dat beschermen. En als dat niet lukt, dan voelen zij zich de schuld daarvan. Ze praten er niet over, ze raken depressief. Dat is een ernstige zaak".

Een melkveehouder uit Waterland vertelt:

"Twee jaar geleden heeft een boer hier uit de buurt zich opgehangen op sinterklaasdag, 32 jaar met twee kleine kinderen, vanwege die rottige mestwetgeving. Die zag het niet meer zitten. Zijn stront liep over en hij had geen geld voor een put".

Een collega uit De Kempen tenslotte:

"Ik ben 40 jaar boer geweest. En nu mag ik niks meer en moet ik het maar bekijken. Ik moet voor mezelf beslissen wanneer ik het niet meer haalbaar vind. En als een boer uit moet scheiden omdat hij gefaald heeft, dat is het ergste wat hem kan overkomen. Onder de NCB-leden die in zulke omstandigheden terecht gekomen zijn, is het percentage zelfmoord heel groot. Daar is een NCB-vergadering over geweest".

Samenvattend kunnen we constateren dat boeren van mening zijn dat de kosten die zij als gevolg van alle regelgeving moeten maken, te hoog zijn. Ze praten daarbij niet alleen over materiele kosten. Ook het psychisch leed onder de boeren wordt nadrukkelijk onder woorden gebracht.

15.5 De flexibiliteit van de maatregelen.

De mening overheerst dat overheidsmaatregelen te strak, te specialistisch en te weinig flexibel zijn. Er is geen ruimte voor uitzonderingen. De meeste boeren bepleiten dan ook een flexibeler beleid waarbij de overheid meer op de resultaten moet letten dan op de strikte planuitvoering.

"En laat die boer dan uitzoeken hoe hij dat resultaat bereikt"

aldus een melkveehouder en bestuurslid van het Samenwerkingsverband Waterland. Er wordt gerefereerd, aan de vrijheid waar boeren grote waarde aan hechten en aan de uitdaging die zij vinden in het naar eigen inzicht proberen te bereiken van een vooraf gesteld doel. In dit kader wordt de mineralenboekhouding vaak genoemd als voorbeeld van een beleid waar men wel mee uit de voeten kan.

Voorts wordt er op gewezen dat boeren zelf ook verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen maar dat de overheid, hen die verantwoordelijkheid ontnemt. Daardoor blijven resultaten liggen. Een melkveehouder uit De Blauwe Zone noemt als voorbeeld:

"Mest uitrijden deden we vroeger op regenachtige dagen. Dan had je weinig emissie, weinig stank. Maar met al die regelgeving let je daar niet meer op".

En een collega uit Waterland:

"Nu is het zo dat je in het vroege voorjaar mest moet gaan injecteren en na 15 juni mag je er alles opflikkeren. Als het 8 of 10 graden is, dan vliegt de ammoniak niet de lucht in. Mei op 15 juni wel, dan gaat het hard. Maar dat zijn maatregelen die controleerbaar zijn. Dat soort starre maatregelen, daar kan de boer niet mee uit de voeten".

Verschillende malen geven de boeren voorbeelden die duidelijk moeten maken dat de overheid uiteindelijk gebaat zal zijn met een flexibeler beleid. Zo vertelt een melkveehouder uit de Kempen:

"Met de ruilverkaveling kwamen allerlei bomen midden in het boerenland te liggen. Er ging toen een groepje mensen rond dat de mooiste eiken en beuken een lik verf gaf. Die moesten blijven staan. De boeren zijn toen gaan vragen of

ze de bomen, die echt in de weg stonden, mochten kappen en er dan voor in de plaats een rij bomen voor neer konden zetten. Daar is de gemeente toen niet mee akkoord gegaan. En dat was dom. Want 's nachts en op mistige dagen hoorde je de motorzagen brullen en die bomen gingen om. En dat is logisch want wij kunnen daar gewoon niet mee uit de voeten, niet om ieder boompje heen gaan. Nou hebben ze niks, terwijl ze mooie bomen hadden kunnen hebben".

Mensen maximaliseren volgens deze boer altijd hun mogelijkheden. Daar houdt de overheid volgens hem te weinig rekening mee. Daarom heeft het beleid vaak niet de gewenste resultaten. Zo werkt te strakke regelgeving fraude in de hand. Verderop komt dit aan de orde. Het beleid zou volgens een aantal boeren flexibeler kunnen zijn ten aanzien van de verschillen tussen agrariërs. In alle drie de onderzoeksgebieden wordt bijvoorbeeld het onderscheid gemaakt tussen grote en kleine boeren. Daarbij overheerst de mening, zowel bij grote en kleine boeren, dat de overheid dit onderscheid ook zou moeten maken ten behoeve van de overlevingskansen van kleine bedrijven.

"Mijn bedrijf kan de kosten dragen maar er zijn in Waterland een heleboel kleinere bedrijven. De milieumaatregelen, vooral het behouden van voldoende mestopslag, wordt dan een groot probleem. Dat zijn net de bedrijven die voor de natuur iets betekenen en die verdwijnen" .

Een kleinschalige, milieuvriendelijke, extensieve, melkveehouder uit Waterland is cynisch:

"Ook natuur en milieu moeten de economie dienen. Want als het hun daar echt omging, dan zouden ze mij natuurlijk laten zitten. Het gaat om het geld".

Ook zou de overheid volgens de boeren een meer regio specifiek beleid kunnen voeren. Zo krijgt de plicht tot injecteren in De Blauwe Zone en in Waterland aanmerkelijk meer kritiek dan in De Kempen. Men vindt het. daar niet nodig ('er is hier geen mestoverschot') en men is er niet van overtuigd dat het de gewenste oplossing biedt:

"Het heeft geen zin en het land gaat kapot. Wij gooien er dan geen mest overheen. Dan gooien we er wel een keer kunstmest overheen. We kunnen die grote machines hier niet eens hebben. Op de zandgronden is dat een heel ander verhaal".

vertelt een paardenhouder uit Waterland. Een Friese melkveehouder redeneert hetzelfde:

"Op deze grond injecteren, dat is moeilijk. Het is te nat meestal hier. Je mag voor de eerste snede dus niet mesten maar dan heeft de grond juist mest nodig. Dus dan gooi je er maar kunstmest op".

Tenslotte wordt door een aantal boeren een flexibeler beleid ten aanzien van verschillende bedrijfstakken bepleit:

"Als een akkerbouwer een dag moet beregenen dan moet dat ten alle tijden kunnen. Die heeft er zijn hele kapitaal inzitten. Wat voor de een ramp is, is voor de ander een minimaal probleempje .

We kunnen concluderen dat boeren het beleid ten aanzien van de landbouw en met name het milieubeleid te weinig flexibel vinden. Een minder star beleid zou

rechtvaardiger zijn omdat de overheid daarmee beter tegemoet kan komen aan specifieke dan wel regiogebonden bedrijfsomstandigheden. Ook leeft de verwachting dat een flexibeler beleid stimulerend zal zijn en daarom meer resultaten zal opleveren. Als voorbeeld wordt de mineralenboekhouding genoemd. De houding ten aanzien van deze milieumaatregel lijkt redelijk positief (zie ook: Van Weperen, 1993). Bij de mineralenboekhouding gaat het om een bepaald resultaat dat bereikt moet worden. Boeren kunnen zelf bepalen hoe zij dat resultaat wensen te bereiken. Een zekere vrijheid blijft hiermee gewaarborgd, wat als stimulerend wordt ervaren.

15.6 Effectiviteit: beleid en resultaten.

Om verschillende redenen wordt binnen de agrarische wereld ernstig getwijfeld of het beleid wel altijd de gewenste beleidsresultaten zullen opleveren. In de vorige paragraaf bleek al dat boeren van mening zijn dat gebrek aan flexibiliteit de effectiviteit van het overheidsbeleid niet ten goede komt. In samenhang hiermee wordt door nagenoeg alle boeren geconstateerd dat het beleid van de overheid niet altijd aansluit bij de praktijk. Ook dit zou een effectief beleid in de weg staan.

"De overheid moet een aantal hectaren natuur halen en begint van achter het bureau te strepen. Ze hebben totaal geen benul van het gebied waarin ze strepen".

In de praktijk blijkt beleid inderdaad niet altijd te werken zoals bedoeld. Wanneer er bijvoorbeeld een tegenstrijdigheid in verschillende beleidsvelden zit, dan komt dit in de praktijk tot uiting. Dat is nogal eens het geval met natuur- en milieubeleid (zie ook: Stichting Meander, 1992). In het voorjaar 1994 stonden de kranten er vol van: injecteren betekent de dood van miljoenen weidevogels. De boeren in De Blauwe Zone en in Waterland deden in de interviews, gehouden in het najaar 1993, vaak voorspellingen in die richting

"In het vroege voorjaar gaat het milieubeleid en het natuurbeleid elkaar in de wielen rijden. Want injecteren in het vroege voorjaar, daar zullen de weidevogels onder lijden. Als je Waterland ook onder de landelijke regels schrijft, dan zal je dit soort schadelijke neveneffecten krijgen".

"Er zal geen nest overleven. Wij weten altijd precies waar de nesten liggen, leggen er een dot gras overheen. Nu gaat de loonwerker injecteren".

"Als je een laat voorjaar hebt, en dat kan zomaar gebeuren, dan kan je pas in april het land in. En als je dan met een sleepvoet aan de gang gaat, dan blijft er geen vogel meer over".

Steeds opnieuw benadrukken boeren dat beleid in overleg met de betrokkenen gemaakt moet worden. Zo niet, dan krijg je 'papierene' regels die vaak niet uit te voeren zijn of onnodig veel problemen opleveren:

"Wij moeten plannen hoeveel mest je kwijt kan. Daar bouw je een silo op. Maar als het dan een keer langer vriest, dan zit je met een nog grotere hoeveelheid want dan mag je nog langer niet uitrijden. Wat dan, ja dan moet je het maar of laten voeren. Weet je wat dat kost? En later kan het goed zijn dat je die mest weer nodig hebt. De wetten kloppen op papier maar voor een boer wordt de kalender bepaald door het weer, niet door data".

Daarnaast wordt de onderbouwing van het beleid nogal eens in twijfel getrokken. Zaken die in de ogen van de boeren nog niet bewezen zijn, worden in plannen als het Milieubeleidsplan en het Natuurbeleidsplan als feiten aangenomen. Veel boeren vragen zich bijvoorbeeld of waar de bewijzen vandaan komen dat de landbouw de zure regen veroorzaakt. En als dat al zo is, hoe slecht is die zure regen dan?

"Zoals met die zure regen. Hoe komt dat nou echt? Wij krijgen de schuld maar ik weet het niet. Je hoort oudere mensen altijd zeggen dat het aan het onderhoud van de bossen ligt. Ik weet ook niet of dat waar is. Maar wie weet het wel?"

Het gebrek aan vertrouwen in de effectiviteit van de regels en het gevoel dat zij onrechtvaardig behandeld worden door de overheid, leidt tot illegale uitspattingen onder de boeren. De loyaliteit ten aanzien van de overheid neemt of en dat doet de burgerlijke ongehoorzaamheid toenemen. De regels worden veronachtzaamd wat de effectiviteit ervan niet ten goede komt. Een jonge Brabantse melkvee- en nertsenhouder klaagt dat hij bij zichzelf een mentaliteitsverandering bespeurt. Droeg hij de natuur en het milieu vroeger een warm hart toe, nu lapt hij alle regels aan zijn laars. Een melkveehouder uit De Blauwe Zone is hetzelfde overkomen:

"Aan gescheiden afval doe ik uit pure agressie niet meer mee. We smijten alles in de grijze emmer, de groene gebruiken we voor andere zaken. En de batterijbox hebben de kinderen mee op vakantie als koelbox. Terwijl ik notabene zelf al jaren een composthoop heb."

Dat boeren zelf niet altijd even gelukkig zijn met hun illegale acties illustreert een melkveehouder uit De Kempen met de volgende anekdote

"Mijn kelder was vol met mest. Wij hebben daar verder geen investeringen meer in gedaan omdat ik toch de laatste der Mohikanen ben. Ik had aan mijn buurman gevraagd of ik bij hem wat mest kon opslaan. Maar daar zit natuurlijk een kostenplaatje aan. Nou had ik een ton mest over, in de gierkar gepompt, ik denk ik rij het in het land. Het was mistig, ik denk, ze doen het allemaal, ik doe het ook. Ik rij naar het land, maar je moet niet denken dat ik prettig zit op die trekker. Ik wil de zaak dumpen maar door al het gedoe was ik vergeten het ding open te zetten. Dus ik rij rond en toen bleek dat die ton niet leeg was. Nou, nog maar een keer draaien. Ik zag geen moer, donker en mistig. Dus toen zat ik zowat in de sloot. Ik vergeet die avond nooit meer. Ik heb zo afgezien. Uiteindelijk heb ik die stront nog gedumpt maar ik kwam thuis en ik dacht bij mijn eigen, dat doe ik nooit meer. Dit soort dingen wil je gewoon niet meemaken maar de omstandigheden zijn zodanig dat zelfs ik, een brave burger bij uitstek en een schijtluis bovendien, het geprobeerd heb".

Vanwege royale mogelijkheden de wet te ontduiken twijfelen veel Brabantse boeren, of de mestwetgeving wel het gewenste resultaat heeft. Sommigen denken dat het mestprobleem sinds het ingestelde mestquotum alleen maar groter is geworden:

"De mest is er, ondanks alle regelgeving, geen gram minder om geworden. Iedereen bouwt gauw stallen bij, krijgt toch vergunningen daarvoor omdat er allerlei gaatjes in de wet zijn. Men graait steeds meer, juist omdat het dreigt dat het niet meer mag".

Maar de mening overheerst dat het mestoverschot op papier veel groter is dan in werkelijkheid. Met de metelling geven boeren steeds de maximale hoeveelheid op om te voorkomen dat ze daarna minder vee mogen houden. .

"Die mest die zij denken, die is er helemaal niet".

Overigens wordt in dit verband behalve het beleid ten aanzien van de landbouw het overheidsbeleid vaak in haar geheel ter discussie gesteld. Het gaat dan om actuele zaken als het vluchtelingenbeleid of het beleid ten aanzien van de gezondheidszorg, afgezet tegen het natuurbeleid en het landbouwbeleid.

"Je krijgt enge dingen. Dan hoor je de boeren zeggen: "voor die vluchtelingen is wel geld en ons laten ze zo vallen".

"Ze pakken alles weg bij de arme mensen. De WAO, de AOW, dat pakken ze aan, van al die arme sloebers. Om van de andere kant het geld over de balk te smijten voor de ontwikkeling van nieuwe natuur, waar niemand op zit te wachten".

"Nederland moet uitkijken: er komt niks meer binnen. De hoogovens produceren niet meer, de landbouw ook steeds minder. Laat Nederland maar alles importeren. Ga der maar aan staan. Leg hem maar aan, die Betuwelijn. Er zal elk jaar op toegelegd moeten worden".

Samenvattend kunnen we concluderen dat boeren op grote schaal van mening zijn dat de overheid niet alleen het doel, maar ook de middelen bepaalt waarmee dat doel bereikt moet worden en dat zij daartoe niet voldoende in huis heeft. Het ontbreekt de overheid aan inzicht in de praktijk. Kansen die daar liggen om het beleid mee vorm te geven worden aldus gemist, de mogelijkheden om de regels te ontduiken veronachtzaamd. De effectiviteit van het beleid heeft hier volgens de boeren op veel momenten onder te lijden. Boeren pleiten in dit kader voor een flexibeler beleid (zie 15.5) en, in samenhang daarmee, voor een beleid dat in overleg met de praktijk wordt vormgegeven.

15.7 Betrouwbaarheid van de overheid

Binnen de landbouwwereld is het inmiddels gemeengoed om de overheid te bestempelen als onbetrouwbaar. Boeren vinden dat de overheid niet te vertrouwen is omdat ze haar beslissingen in hun ogen steeds herziet:

"Je investeert om aan een regel te voldoen, berekent daarop en vervolgens wordt de regel weer veranderd, verzwaaard dus. Ze geven bijvoorbeeld een norm voor fosfaten en halverwege het jaar verhogen ze die norm. Daar valt niet mee te werken. "

Dit zegt een melkveehouder uit De Kempen. Een ander legt uit:

"Je kunt niet denken, als ik nou die stal goed bouw, en dat en dat doe, dan kan ik doorboeren. Maar zo is het niet. Ze houden gewoon niet op".

Een Friese melkveehouder vertelt over de gevolgen die de onbetrouwbaarheid van de overheid voor hem heeft:

"Vandaag willen ze dit, morgen dat. Ik heb 5 jaar geleden een mestilo gebouwd. Een gierkelder zou mij toen 60.000 gulden gekost hebben, een silo 30.000. Vandaar een silo. Maar nu moet er een kap op die silo. Nou ben ik die 30.000 gulden weer kwijt en nu heb ik de toestand boven de grond, terwijl ik hem dus voor hetzelfde geld onder de grond had kunnen hebben. En voor die silo moet ik nog onroerend goedbelasting betalen ook".

Onzekerheid speelt de boeren parten. Van de 60 ondervraagde boeren geven er 53 aan dat de toekomst van hun bedrijf onzeker is. Ook wanneer we ons realiseren dat de boeren in aanwezigheid van de onderzoeker de zaken wellicht erger zullen voorstellen dan ze zijn, blijft dit aantal tekenend. Oorzaken die genoemd worden voor de gevoelens van onzekerheid omtrent het voortbestaan van het bedrijf zijn een onvoldoende melkquotum om het bedrijf aan een eventuele opvolger over te doen, de grote investeringen ten behoeve van het milieu, de slechte productieprijzen, het natuurbeleid of een combinatie van deze factoren. Alle boeren zijn van mening dat het huidige landbouwbeleid leidt tot "een koude sanering". De overbodige, veelal kleinere boeren vloeien vanzelf af. De boeren krijgen teveel tegelijk op hun bord en voor velen is de realiteit dan hard: ze krijgen geen krediet meer van de bank voor de nodige investeringen en moeten vervolgens op individueel niveau beslissen dat ze er mee ophouden. Zo wordt in Waterland steeds verwezen naar het dorpje Watergang, waar nagenoeg alle boeren verdwenen zijn.

We kunnen concluderen dat de gevoelens van onzekerheid resulteren in een ernstig gebrek aan vertrouwen in de overheid. Daarmee stellen boeren de overheid verantwoordelijk voor de omstandigheden waarin zij nu verkeren en die hen niet bevallen. Dit is op zichzelf niet vreemd omdat de agrarische wereld in de loop van de tijd inderdaad sterk afhankelijk is geworden van het gevoerde landbouwbeleid, ook in tijden dat het boeren voor de wind ging. Boeren erkennen die afhankelijkheid door de overheid expliciet verantwoordelijk te stellen voor hun situatie. Boeren vinden dat de overheid zich niet kan terugtrekken uit een situatie die ze zelf geschapen heeft. Wanneer de overheid niet de verantwoordelijkheid neemt die de boeren van haar vervachten is een vertrouwensbreuk het gevolg.

15.8 Besluit

Wat betreft het overheidsbeleid jegens de boeren komen de volgende punten van kritiek naar voren:

- boeren vinden het aantal beperkende maatregelen, waar zij in korte tijd mee geconfronteerd worden, te groot.
- boeren vinden de kosten die zij moeten maken om aan de maatregelen te voldoen, te hoog. Het gaat hier om materiële kosten en immateriële kosten, zoals vrijheidsbeperking en psychische misère.
- veel boeren vinden de informatie over de het beleid qua gebruikte terminologie te ingewikkeld.
- boeren vinden het landbouwbeleid, en met name het milieubeleid, te weinig flexibel en daardoor te weinig stimulerend. Op grond hiervan betwijfelen zij of bepaalde regels wel de gewenste resultaten zullen opleveren.

-
- boeren constateren een kloof tussen overheidsplannen en de landbouwpraktijk.
 - boeren vinden de overheid een onbetrouwbare gesprekspartner.

Op grond van bovenstaande kritiek komen we tot de conclusie dat boeren de overheid niet waarnemen als partner (gebaseerd op consensus) maar veeleer als strateeg (gebaseerd op onderhandeling) en momenteel zelfs als tegenstander (gebaseerd op conflict). Er is dan ook sprake van een gestoorde relatie tussen beide partijen. Boeren typeren de overheid als een onbetrouwbare partner. Zij hebben het gevoel dat de overheid actief bijdraagt aan de vergroting van de onzekerheid waarin zij verkeren en dat is niet de rol waarin zij de overheid graag zien. Elke communicatieve uiting van de overheid waarbij we ons moeten realiseren dat iedere beleidsuiting een communicatieve uiting is wordt in dit licht geïnterpreteerd. De communicatie tussen beide partijen over natuur en natuurbeleid verloopt tegen de achtergrond van deze gestoorde relatie, het resultaat van eerdere beleidsbeslissingen en loopt weer de kans deze relatie nog verder te verstoren. Dit is wat we op interactiemomenten tussen overheid en boeren, bijvoorbeeld op voorlichtingsbijeenkomsten, kunnen waarnemen (....).

Daarbij komt dat boeren, hoe verschillend hun achtergrond ook moge wezen, tot op zekere hoogte een culturele eenheid vormen. Men zou kunnen spreken van een culturele identiteit, die boeren onderscheidt van 'burgers'. Frouws kent aan deze identiteit een aantal aspecten toe zoals het zelfstandig ondernemerschap, het gezinsbedrijf en het werkzaam zijn in de landbouw (Frouws, 1993, 64). Iedere groep met een duidelijke culturele identiteit maakt een onderscheid tussen 'wij' en 'zij', tussen de 'eigen' wereld en de buitenwereld, de gevestigden en de buitenstaanders. Neemt een dergelijke 'wij'-groep een minderheidspositie in, zoals in het geval van boeren en tuinders, dan zal men licht van mening zijn dat de overheid te weinig rekening met hen houdt. Vandaar de altijd aanwezige argwaan van boeren jegens de staat, aldus Frouws (1993, 64).

Uit voorgaande hoofdstukken is gebleken dat boeren ook ten aanzien van het natuurbeleid van de overheid een opmerkelijke eenheid vormen. Hun (gemeenschappelijke) natuurvisie vormt een deel van hun culturele identiteit die hen op momenten van samenkomst voorziet van een bindende kracht. We komen hierop terug in het volgende hoofdstuk waar we de communicatieve momenten tussen overheid en boeren bespreken.

Tenslotte willen we in dit kader nogmaals opmerken dat een relatie geen onveranderlijk gegeven is. Met elke interactie kan een relatie tussen verschillende partijen verbeteren dan wel verslechteren. Daarom is het van belang de verhoudingen te analyseren om vanuit aldus verkregen inzichten stappen te kunnen ondernemen die de relatie positief beïnvloeden.

16 Water beheren en communiceren

Lijklema, S., Water beheren en communiceren: een studie naar het publieke draagvlak voor het waterbeheer in Nederland, Wageningen (LUW), 2001, p. 165 - 179.

- Communicatie met burgers vergt onder andere een reële inschattingen van de manier waarop zij tegen waterproblemen aankijken.
- Leggen burgers de schuld van waterproblemen vooral bij anderen of zien ze ook een rol voor zichzelf en zijn ze bereid om mee te betalen aan het waterbeheer?

16.1 Welke factoren zijn van invloed op het draagvlak?

In deze paragraaf komen de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming aan de orde: de perceptie van het waterbeheer, de kosten van het waterbeheer en de invloed daarvan op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen.

16.1.1 Perceptie van het waterbeheer

Waterkwaliteit

Aan de waterschapsmensen zijn dezelfde oorzaken en gevolgen van vervuiling van oppervlaktewater voorgelegd als in de publieksenquête, met de vraag om met een cijfer van 1 tot 3 aan te geven welke drie oorzaken en gevolgen volgens hen het meest genoemd zijn. In de publieksenquête mochten maximaal drie oorzaken van vervuiling van oppervlaktewater gekozen worden. In tabel 16.1 is te zien welk deel van het publiek de verschillende oorzaken als een van de drie belangrijkste aangeeft; daarnaast staat welk deel van de waterschapsmensen deze oorzaken noemt als een van de drie belangrijkste volgens burgers.

Tabel 16.1

Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie oorzaken van vervuiling van het oppervlaktewater

	publiek	waterschappen
lozingen door de industrie	80%	87%
bestrijdingsmiddelen landbouw	48%	62%
mest en gier	45%	61
was/schoonmaakmiddelen huishoudens	33%	22%
rioolwaterlozingen	27%	32%
grondvervuiling	16%	2%
scheepvaart	16%	6%
afval in het water/op de bodem	16%	6%
zure regen	9%	19%
weet niet	2%	2%

Uit de vergelijking tussen het publiek en de waterschappers blijkt dat de volgorde ongeveer overeen komt, dat wil zeggen de rangordes verschillen niet significant. Er zijn wel enkele percentages die van elkaar verschillen. Het publiek lijkt de oorzaken minder af te schuiven op landbouw en industrie dan waterschappers denken, en geven was/schoonmaakmiddelen uit huishoudens wat vaker de schuld. Dus: het publiek heeft meer besef van de eigen verantwoordelijkheid voor de oorzaak van het probleem dan waterschappers denken. Het publiek noemt minder vaak 'zure regen' als oorzaak dan waterschappers denken en vaker grondvervuiling, scheepvaart en afval op de bodem of in het water.

In tabel 16.2 wordt naast elkaar gezet welk deel van het publiek de verschillende gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater noemt als een van de drie belangrijkste en welk deel van de waterschappers deze gevolgen noemt als een van de drie belangrijkste volgens burgers. Uit de vergelijking tussen het publiek en de waterschappers blijkt dat de volgorde enigszins verschilt, maar dit is niet significant. 'Slecht voor de kwaliteit van het drinkwater' komt bij het publiek op de vierde plaats en bij waterschappers op de tweede. 'Ziet er vies uit' komt bij het publiek op de zevende plaats en bij waterschappers op de vierde. Er zijn enkele opmerkelijke verschillen in percentages. De percentages 'slecht voor de natuur/het milieu' en 'ziet er vies uit' worden door de waterschappers overschat en 'slecht voor de kwaliteit van het grondwater' wordt onderschat.

Tabel 16.2

Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater

	publiek	waterschappen
slecht voor de natuur/het milieu	77%	91%
slecht voor de volksgezondheid	57%	61%
slecht voor kwaliteit grondwater	55%	17%
slecht voor kwaliteit drinkwater	54%	65%
slecht voor landbouw	14%	15%
uiteindelijk gaat alles dood	13%	13%
ziet er vies uit	7%	33%
weet niet	2%	3%

Waterschappers is gevraagd welk percentage van het publiek volgens hen vindt dat het oppervlaktewater in hun eigen omgeving vervuild is en of men denkt dat burgers het oppervlaktewater de laatste jaren schoner vinden geworden. In tabel 16.3 worden de resultaten van de publieksenquête en de waterschapssenquête naast elkaar gezet.

Tabel 16.3

Vergelijking van de vragen over watervervuiling

	publiek	waterschappen
Welk deel van het publiek vindt het oppervlaktewater in eigen omgeving vervuild?		
ja	50%	36%
sommige plaatsen	38%	-
nee	9%	40%
er is geen oppervlaktewater	-	24%
Welk deel van het publiek vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden?		
wel schoner	57%	84%
niet schoner	29%	17%
weet niet	14%	-

De waterschappers denken dat 40% van het publiek het oppervlaktewater in de omgeving niet vervuild vindt, terwijl dit in werkelijkheid 9% is. Ook overschatten zij het percentage dat vindt dat het oppervlaktewater de laatste jaren schoner is geworden (84% vs. 57%). Het publiek is dus duidelijk negatiever over de waterkwaliteit dan de waterschappers denken.

Waterkwantiteit

Aan de waterschapsmensen zijn dezelfde gevolgen van niet goed regelen van de waterstanden voorgelegd als in de publieksenquête, met de vraag om met een cijfer van 1 tot 3 aan toegeven welke drie gevolgen men denkt dat het meest genoemd werden. Omdat de waterschapsenquête plaatsvond vlak na een periode van hoog water en overstromingen (eind 1998), zijn de waterschappers erop gewezen dat deze vragen aan het publiek gesteld zijn voor de periode van hoog water. In tabel 16.4 worden de gegevens uit de publieksenquête en de waterschapsenquête naast elkaar gezet. Dit geeft het volgende beeld. Waterschappers denken dat het publiek bij gevolgen veel vaker denkt aan overstromingen (87% vs. 48%) en overlast voor burgers (64% vs. 42%) dan in werkelijkheid het geval is. Het publiek noemt het vaakst problemen met het grondwater (63% vs. 16%). Ook uitdroging wordt vaker genoemd (45% vs. 21%) dan waterschappers verwachten. Deze rangordes verschillen significant.

Tabel 16.4

Vergelijking van de vraag naar de belangrijkste drie gevolgen van niet goed regelen van de waterstanden

	publiek	waterschappen
problemen met het grondwater	63 %	16 %
problemen voor de landbouw	62 %	73 %
overstromingen	48 %	87 %
uitdroging	45 %	21 %
overlast voor burgers	42 %	64 %
problemen voor de scheepvaart	36 %	18 %
problemen met drinkwaterwinning	33 %	10 %
geen nadelige gevolgen	2 %	12 %

Ook is gevraagd welk deel van de burgers vindt dat de waterstand van het oppervlaktewater in hun eigen omgeving goed is, welk deel vindt dat de waterstanden goed beheerd worden en welk deel denkt zelf gevaar to lopen bij hoog water. De beoordeling door het publiek van de waterstand van het oppervlaktewater in de omgeving hebben de waterschappers gemiddeld goed ingeschat: 53% van het publiek vindt de waterstand in de omgeving goed, waterschappers denken gemiddeld dat dit 57% is. Dat geldt ook voor de beoordeling van het beheer van waterstanden in het algemeen: 60% van het publiek beoordeelt dit als goed, waterschappers schatten dit gemiddeld op 55%. Binnen de kwaliteitswaterschappen denkt men dat een groter deel van de burgers (gemiddeld 61 %) vindt dat de waterstanden goed worden beheerd dan binnen de all-in waterschappen (51%). Dit verschil is significant ($F=5,05$, $p<0,05$). Tenslotte blijkt dat volgens waterschappers meer mensen denken zelf gevaar te lopen bij hoog water (gemiddeld 33%), dan uit de publieksenquête blijkt (10%).

16.1.2 De kosten van het waterbeheer

In de publieksenquête is voor drie onderdelen van het waterbeheer gevraagd wie men vindt dat zouden moeten bij dragen in de kosten, namelijk bestrijding van vervuiling van oppervlaktewater, onderhoud en versterking van dijken en

kaden en het regelen van de waterstanden. Aan de waterschappers is gevraagd welke drie groepen zij denken dat door het publiek het meest genoemd zijn. In tabel 16.5 tot en met 16.7 wordt naast elkaar gezet welke groepen het publiek noemt als een van de drie belangrijkste en welke groepen door waterschappers worden genoemd als een van de drie belangrijkste volgens buffers. Ten eerste valt op dat het publiek voor elke kostenpost vaker vindt dat ze zelf moeten bijdragen dan de waterschappers denken en dat men minder vaak 'de overheid' noemt dan waterschappers denken. De landbouw (inclusief 'boeren die er land hebben') wordt veel minder vaak genoemd door het publiek. Hoewel niet alle verschillen even groot zijn, wijzen zij wel in dezelfde richting. Blijkbaar is er meer bereidheid de kosten van het waterbeheer met z'n allen te dragen, meer solidariteit dan waterschappers vermoeden.

Tabel 16.5

Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van het kwaliteitsbeheer

	publiek	waterschappen
bedrijven/industrie	87%	98%
alle inwoners	71 %	47%
landbouw	52%	80%
de overheid	49%	71%
nuts/drinkwaterbedrijf	8%	2%
stichtingen enz.	3%	1%

Tabel 16.6

Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van onderhoud en versterking van dijken en kaden

	publiek	waterschappen
de overheid	66%	71%
alle inwoners	65%	52%
bedrijven/industrie in gebied	41 %	45%
mensen die er wonen	20%	78%
boeren die er land hebben	16%	52%
stichtingen enz.	7%	2%
scheepvaart	7%	0%

Tabel 16.7

Vergelijking van de vraag welke groepen moeten bijdragen aan de kosten van het peilbeheer

	publiek	waterschappen
alle inwoners	71 %	64%
de overheid	62%	79%
bedrijven/industrie	49%	45%
landbouw	35%	90%
nuts/drinkwaterbedrijf	12%	13%
stichtingen enz.	5%	10%

16.1.3 Invloed op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen

In de publieksenquête is voor verschillende factoren nagegaan of deze van invloed zijn op het oordeel van burgers over de uitvoering van het waterbeheer en de houding van burgers tegenover het moeten meebetalen aan het waterbeheer. De waterschappers is gevraagd of er volgens hen een invloed uitgaat van een aantal van deze factoren op het oordeel van burgers over de manier waarop het waterbeheer wordt uitgevoerd en de houding van burgers tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer door middel van de waterschapsbelastingen.

Invloed van de verschillende factoren op het oordeel over de uitvoering~ van het waterbeheer

In tabel 16.8 wordt weergegeven welke de onderzochte factoren volgens de waterschappers hebben op het oordeel over de uitvoering. Het percentage dat overeenkomt met de uitkomst van de publieksenquête is gemarkeerd met een sterretje. De factoren zijn geordend naar de geschatte mate van invloed (aflopend van het grootste naar het kleinste percentage dat denkt dat er wel positieve of negatieve invloed is). Uit de tabel blijkt dat waterschappers de factoren die te maken hebben met de waargenomen effectiviteit bovenaan plaatsen. Dit komt overeen met de resultaten uit de publieksenquête. De waterschappers maken over het geheel genomen een goede inschatting van de invloed van de gemeten factoren op het publieksoordeel. Er is echter ook een aantal factoren waarop ze afwijken. Ongeveer tweederde denkt dat 'besef van de gevolgen van niet goed beheren waterstanden' en 'zelf gevaar lopen bij hoog water' van invloed zijn op het oordeel van burgers over de uitvoering, terwijl uit de publieksenquête blijkt dat dit geen invloed heeft. Voorlichters en beleidsmedewerkers denken minder vaak dat dit van invloed is op oordeel over de uitvoering dan hoofden en bestuurders (alle $F > 2,5$, $p < 0,05$).

Tabel 16.8

Invloed van diverse factoren op het oordeel van het publiek over de uitvoering van het waterbeheer volgens waterschappers

	geen invloed	negatieve invloed	positieve invloed
men vindt het oppervlaktewater in de omgeving vervuild	14%	76%	11%
men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden	20%	2%	79%
men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden	27%	2%	71%
men vindt de waterstanden van het oppervlaktewater in de omgeving goed	30%	2%	69%
men heeft besef van de gevolgen van niet goed beheren waterstanden	32%	15%	53%
men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water	33%	18%	49%
men denkt dat de waterschapsbelastingen veel hoger zullen worden	35%	55%	10%
men herinnert zich informatie over het waterbeheer	37%	2%	62%
men heeft besef van de gevolgn van vervuiling van oppervlaktewater	39%	9%	52%
men weet waarvoor de heffing dient	52%	5%	43%
men denkt dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden	61%	5%	35%
men weet wat de omslag is	62%	6%	32%
men herinnert zich informatie over de waterschapsbelastingen	65%	4%	31%
men is bekend met de kwijtscheldingsregeling	83%	11%	6%

De waargenomen mogelijkheden tot ontduiking staan bij de waterschappers relatief onderaan in de rangorde. Uit de publieksenquête bleek echter dat dit een belangrijke factor is. Uit de vergelijking tussen verschillende soorten waterschappen blijkt dat kwaliteitswaterschappers vaker denken dat er een positieve invloed uitgaat van 'men denkt dat iedereen aan de verplichtingen wordt gehouden' ($X^2 = 7,06$, $p < 0,05$) dan de anderen. Waterschappers denken dat informatie over het beheer belangrijker is voor het oordeel over de

uitvoering dan informatie over de belastingen. Uit de publieksenquête blijkt dat dit omgekeerd is. De invloed van de bekendheid met de waterschapsbelastingen op het oordeel over de uitvoering wordt door de waterschappers onderschat, evenals de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking.

Invloed van de verschillende factoren op de houding tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer

In tabel 16.9 wordt weergegeven welke invloed de onderzochte factoren volgens de waterschappers hebben op de houding van burgers tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer. Het percentage dat overeenkomt met de uitkomst van de publieksenquête is gemarkeerd met een sterretje. De factoren zijn geordend naar de geschatte mate van invloed (aflopend van het grootste naar het kleinste percentage dat denkt dat er wel invloed is). Vergelijking van tabel 16.9 met tabel 16.10 toont aan dat de volgorde verschilt. Voor het oordeel over de uitvoering komen de factoren die te maken hebben met de waargenomen effectiviteit op de eerste plaats. Voor de houding tegenover meebetalen komen 'zelf gevaar lopen bij hoog water' en kennis van de heffing op de eerste plaats.

Tabel 16.9

Invloed van diverse factoren op de houding van het publiek tegenover het zelf moeten meebetalen aan waterbeheer volgens waterschappers (* = komt overeen met de uitkomsten van de publieksenquête)

	geen invloed	negatieve invloed	positieve invloed
men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water	13%	3%	84%
men weet waarvoor de heffing dient	14%	5%	82%
men vindt het oppervlaktewater in de omgeving vervuild	14%	66%	20%
men heeft besef van de gevolgen van met goed beheren waterstanden	19%	11%	71%
men denkt dat de waterschapsbelastingen veel hoger zullen worden	19%	74% *	7%
men heeft besef van de gevolgen van vervuiling van het oppervlaktewater	21%	3%	77%
men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden	21%	4%	75%
men denkt dat iedereen aan de betalingsverplichtingen wordt gehouden	21%	4%	75%
men weet wat de omslag is	25%	6%	69%
men vindt dat de waterstanden in het algemeen goed beheerd worden	36%	2%	62%
men herinnert zich informatie over het waterbeheer	36%	4%	60%
men vindt de waterstanden van het oppervlaktewater in de omgeving goed	39%	2%	60%
men herinnert zich informatie over de waterschapsbelastingen	43%	2%	55%
men is bekend met de kwijtscheldingsregeling	61% *	15%	24%

Van de waterschappers denkt 40% dat informatie over waterbeheer geen of een negatieve invloed heeft op de houding van burgers tegenover meebetalen. Uit de publieksenquête bleek dat of men zich informatie over het beheer van oppervlaktewater herinnert een relatief belangrijke factor is voor de houding tegenover meebetalen; 60% van de waterschappers schat dat goed in. De meeste waterschappers denken dat 'men denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water' een positieve invloed heeft op de houding tegenover het moeten

meebetalen aan het waterbeheer, terwijl hiervan in de publieksenquête geen significant effect wordt aangetoond. Verder valt op dat tweederde deel van de waterschappers denkt dat mensen die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden, een negatievere houding tegenover meebetalen hebben, terwijl deze groep juist positiever blijkt te zijn. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve invloed op de houding tegenover meebetalen van 'men vindt dat de waterstanden goed beheerd worden' (vergeleken met technici en bestuurders, $X^2=12,08$, $p<0,05$), van 'men vindt de waterstanden in de omgeving goed' (vergeleken met voorlichters en technici, $F>5$, $p<0,05$) en van de aanwezigheid van dijken en kaden in de omgeving (vergeleken met voorlichters en bestuurders, $F>6$, $p<0,05$). Kwantiteitswaterschappers denken minder vaak dat er een positieve invloed op de houding tegenover meebetalen is van bekendheid met de heffing ($F(2,129)=7,87$, $p<0,01$) en van of men zich informatie over het waterbeheer herinnert ($F>4$, $p<0,05$) dan mensen uit all-in en kwaliteitswaterschappen. Kwaliteitswaterschappers denken vaker dat er een positieve invloed op de houding tegenover meebetalen is van 'men vindt het oppervlaktewater de laatste jaren schoner geworden' ($X^2=6,93$, $p<0,05$).

Verschillen naar functie en soort waterschap

De 16 factoren (ook de aanwezigheid van oppervlaktewater en de aanwezigheid van dijken of kaden in de woonomgeving zijn in deze analyse meegenomen) waarvan gevraagd is of men denkt dat hiervan een invloed uitgaat op de manier waarop burgers het waterbeheer beoordelen en op de houding van burgers tegenover het zelf moeten meebetalen aan het waterbeheer kennen een zekere onderlinge samenhang. Cronbachs alpha voor de vragen naar de invloed op het oordeel over de uitvoering is 0,65 en voor de vragen naar de invloed op de houding tegenover meebetalen 0,74. Er zijn daarom twee variabelen gemaakt (een voor oordeel over de uitvoering en een voor houding tegenover meebetalen) die de 'gemiddelde invloed' weergeven. Met de aldus berekende variabelen zijn variantieanalyses uitgevoerd met functie en soort waterschap. Voor 'gemiddelde invloed op het oordeel over de uitvoering' wordt noch van soort waterschap noch van functie een significant effect gevonden.

Tabel 16.10

Gemiddelde invloed van de 16 factoren op houding tegenover meebetalen, naar functie

bestuur/directie	0,53
voorlichter	0,56
technisch (beleids-)medewerker	0,62
hoofden diensten enz.	0,64
beleidsmedewerker	0,75
Totaal	0,63

Er worden wel significante verschillen gevonden voor 'gemiddelde invloed op de houding tegenover meebetalen'. Er is een effect van functie ($F(4,119)=2,969$, $p<0,05$): beleidsmedewerkers kennen gemiddeld een positievere invloed op de houding toe aan de 16 factoren dan de andere functiegroepen (alle $F>4,4$, $p<0,05$). De gemiddelden staan in tabel 9.16. Voor soort waterschap is het effect net niet significant ($F(2,123)=2,984$, $p<0,0543$). Indien de groepen 2 aan 2 worden getoetst blijkt het verschil tussen kwaliteits- en kwantiteitswaterschappers significant te zijn ($F=4,22$, $p<0,05$). De gemiddelden staan in tabel 16.10.

Tabel 16.11
Gemiddelde invloed van de 16 factoren op houding tegenover meebetalen, naar soort waterschap

kwaliteit	0,56
all-in	0,65
kwaliteit	0,70
Totaal	0,63

Mensen uit kwaliteitswaterschappen verwachten dus vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op houding tegenover meebetalen dan de andere functionarissen.

16.1.4 Belangrijkste factoren volgens waterschappers

Aan het eind van de vragenlijst is een open vraag gesteld: 'Wat is volgens u de belangrijkste factor voor het draagvlak voor het waterbeheer bij burgers?' Van de 133 respondenten hebben er 127 een of meer aspecten genoemd.

In totaal geven 68 waterschappers (54%) een antwoord dat met informatie en/of met kennis te maken heeft. Hieronder valt onder meer:

- waterschappen moeten voorlichting geven (informereren over, communiceren,
- uitleggen dat, herkenbaar maken dat, zichtbaar maken dat, enz.) aan burgers (26%);
- burgers moeten weten, begrijpen, kennis hebben, inzicht hebben, herkennen,
- zien, bekend zijn met, bewustzijn hebben van enz. (31%).

Kennis en informatie zijn factoren die elaboratie bevorderen. Blijkbaar verwachten waterschappers veel invloed op het draagvlak van de factoren die elaboratie bevorderen. Opvallend is dat voorlichters minder vaak een antwoord geven dat met informatie of kennis te maken heeft en beleidsmedewerkers vaker.

Van de factoren die een rol spelen bij beredeneerde opinievorming worden het meest genoemd:

- waargenomen effectiviteit (41%): o.a. zien wat er bereikt is, resultaat zien, de positieve gevolgen zien, droge voeten, schoon water, veiligheid.
- waargenomen efficiëntie (11%): o.a. zien hoe het geld wordt besteed, goede verhouding tussen kosten en baten enz.
- besef van de ernst van het probleem (9%): besef van de gevolgen als risicoperceptie en dergelijke.

Van de waterschappers antwoordt 21% dat draagvlak met (algemeen of specifiek) belang te maken heeft. Aspecten die verband houden met legitimiteit en imago zijn bekendheid van het waterschap en bekendheid met de taken van het waterschap. Deze zijn genoemd door 8% resp. 13% van de waterschappers als belangrijkste factor voor het publieke draagvlak voor het waterbeheer.

Samenvattend

Het publiek is negatiever over de kwaliteit van het oppervlaktewater dan waterschappers denken. De publieke perceptie van de waterstanden wordt door waterschappers wel goed ingeschat, maar het aantal mensen dat denkt zelf gevaar te lopen bij hoog water schatten zij te hoog in. Het publiek is meer bereid bij te dragen in de kosten van het waterbeheer dan waterschappers vermoeden. Voor het oordeel over de uitvoering van het waterbeheer verwachten de waterschappers vooral veel invloed van de waargenomen effectiviteit. Dat is inderdaad het geval, zo blijkt uit de publieksenquête. Wat betreft de houding tegenover meebetalen denken de meeste waterschappers dat deze samenhangt met de risicoperceptie bij hoog water. In de publieksenquête wordt hier echter geen significant verband gevonden.

16.2 Conclusies en discussie

In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies van de waterschapsenquête samengevat en worden de meest opvallende verschillen besproken.

16.2.1 Conclusies

Algemeen

Waterschappers schatten het publieke oordeel over de uitvoering van het waterbeheer gemiddeld wat positiever in dan uit de publieksenquête blijkt. De houding tegenover meebetalen schat men over het algemeen iets negatiever in. De invloed van sommige factoren (zoals informatie over de belastingen en waargenomen mogelijkheden tot ontduiking) op het oordeel over de uitvoering wordt vaak onderschat. Het lijkt erop dat men vaak eerder een invloed op de houding tegenover meebetalen dan op het oordeel over de uitvoering verwacht.

Niet op alle punten kan gesproken worden van het beeld van 'de waterschappers' over het publiek. Er zijn enkele significante verschillen gevonden naar functie. Beleidsmedewerkers verwachten vaker een positieve invloed van de verschillende factoren op de houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer dan de overige respondenten. Ook zijn enkele significante verschillen gevonden naar soort waterschap. Kwaliteitswaterschappers denken vaker dat er een positieve invloed van de verschillende factoren is op de houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers.

Informatie

Herinnering van informatie over de belastingen van het waterschap is bij het publiek groter dan binnen de waterschappen gedacht wordt. Voorlichters en beleidsmedewerkers zijn hierover optimistischer dan de andere functiegroepen maar kijken nog steeds of van het in de publieksenquête gevonden percentage. Bovendien wordt de invloed van herinnering van de informatie op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen door een groot deel van de waterschappers onderschat. Informatie is dus belangrijker dan waterschappers denken.

Waterschapsbelastingen

De kennis van het publiek over de waterschapsbelastingen wordt door waterschappers redelijk ingeschat. De invloed hiervan op het oordeel over de uitvoering wordt evenwel onderschat. De bekendheid van de

kwijtscheldingsregeling wordt onderschat terwijl de invloed hiervan wordt overschat. Ook wordt de invloed van de waargenomen mogelijkheden tot ontduiking op het oordeel over de uitvoering door de waterschappers niet voldoende onderkend. De groepen die volgens het publiek moeten bijdragen aan de kosten van het waterbeheer worden door waterschappers op enkele punten anders ingeschat. Waterschappers denken vaker dat het publiek vindt dat industrie en landbouw moeten betalen. De bereidheid om de kosten van het waterbeheer met zijn allen te dragen is bij het publiek groter dan waterschappers denken.

Waterkwaliteit

Waterschappers schatten de publieke perceptie van de waterkwaliteit gemiddeld te positief in. Ook schatten zij het belang van de verschillende oorzaken van watervervuiling niet goed in. Het publiek geeft minder vaak landbouw en industrie en vaker zichzelf ('was- en schoonmaakmiddelen uit huishoudens') hiervan de schuld dan waterschappers denken. Burgers die het oppervlaktewater in de omgeving vervuild vinden, hebben gemiddeld een positievere houding tegenover meebetalen aan het waterbeheer. Een meerderheid van de waterschappers (66%) denkt dat dit andersom is.

Waterkwantiteit

De publieke beoordeling van het peilbeheer wordt door waterschappers gemiddeld redelijk goed ingeschat. Het percentage mensen dat meent zelf gevaar te lopen bij hoog water ligt echter veel lager dan waterschappers denken. Men voelt zich veiliger dan waterschappers denken. Bovendien blijkt uit de publieksenquête dat hiervan geen invloed uitgaat op het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen. Veel waterschappers denken dat dit wel het geval is.

Grondwater

Het publiek legt vaker verband tussen oppervlaktewater en grondwater dan waterschappers denken. Dit blijkt uit de antwoorden op de vragen naar oorzaken en gevolgen van watervervuiling en van niet goed beheren van de waterstanden. Het publiek noemt vaker grondvervuiling als oorzaak van vervuiling van het oppervlaktewater dan waterschappers denken. Ook denkt het publiek veel vaker dat vervuiling van het oppervlaktewater slecht is voor de kwaliteit van het grondwater en dat niet goed regelen van de waterstanden van oppervlaktewater problemen met het grondwater en/of uitdroging tot gevolg heeft.

Invloed van diverse factoren op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen

Uit de publieksenquête blijkt dat de meeste onderzochte factoren zowel een invloed hebben op het oordeel over de uitvoering als op de houding tegenover meebetalen. Er is ook samenhang tussen oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen. Binnen de waterschappen verwacht men evenwel over het algemeen vaker een invloed van deze factoren op de houding tegenover meebetalen dan op het oordeel over de uitvoering. Men verwacht dat het oordeel over de uitvoering vooral sterk samenhangt met de waargenomen effectiviteit, dus met wat mensen zien aan tastbare resultaten. Blijkbaar denken waterschappers dat het oordeel over de uitvoering vooral afhankelijk is van 'objectieve' maatstaven. Bij de houding tegenover meebetalen denken waterschappers in eerste instantie aan waargenomen gevaar bij hoog water.

Betrokkenheid en achtergrondkenmerken

Het belang van stedelijkheid voor het oordeel over de uitvoering en de houding tegenover meebetalen wordt door waterschappers overschat. Dat het lidmaatschap van natuur- of milieuorganisaties een positieve invloed heeft op de houding tegenover meebetalen denkt ook driekwart van de waterschappers, maar dat dit ook geldt voor het oordeel over de uitvoering wordt door de helft goed geantwoord. Voor alle onderzochte variabelen geldt dat er steeds een deel van de waterschappers is dat de verschillen tussen bepaalde groepen niet goed inschat.

16.2.2 Bespreking van de meest opvallende verschillen

Het publiek vindt het oppervlaktewater vuiler en de waterkwaliteit minder verbeterd in de afgelopen jaren, dan waterschappers denken.

Uit het kwalitatieve publieksonderzoek bleek dat de meest genoemde argumenten op grond waarvan men de waterkwaliteit beoordeelt, samenhangen met de waargenomen toestand van waternatuur en -milieu en dat waarneembare aspecten hierbij een grote rol spelen. Slecht 10% van de respondenten baseert dit oordeel (bewust) op informatie. De meest genoemde redenen van degenen die de waterkwaliteit negatief beoordelen zijn: drijfvuil, troebelheid, vreemde geur of kleur (20% van de negatieven); de kwaliteit in het algemeen is slecht of verslechterd, zonder nadere toelichting (18%); de eigen waarneming (15%); te veel vervuiling: lozingen, chemicaliën, bestrijdingsmiddelen, mest en gier, wasmiddelen, fosfaat, enz. (13%); achteruitgang van waternatuur en -milieu: vissen, dieren, planten, begroeiing, leven in en om het water, enz. (10%) en er wordt onvoldoende aan gewerkt, onvoldoende aandacht aan besteed (10%) (zie 7.5 en Lijklema en Koelen, 2000). Het lijkt erop dat de beoordeling van de waterkwaliteit tamelijk heuristisch gebeurt: men ziet bijvoorbeeld afval of een fiets in het water liggen, men heeft een vaag idee van watervervuiling door fabrieken, waarop slecht wordt gecontroleerd, of van de achteruitgang van natuur en milieu in het algemeen en concludeert dat het met de waterkwaliteit niet zo goed gesteld is. Waterschappers, die weet hebben van de enorme bedragen die omgaan in het kwaliteitsbeheer en de successen die hiermee zijn geboekt, onderschatten blijkbaar het belang van dergelijke heuristiek voor de publieke perceptie van de waterkwaliteit.

De bereidheid van het publiek om zelf bij te dragen aan de kosten van het waterbeheer is groter dan waterschappers denken.

De gemiddelden op 'redelijkheid van meebetalen aan waterbeheer in het algemeen' en op de andere houdingsvariabelen zijn (op een na) hoger dan waterschappers denken. Bovendien antwoordt men vaker dat men vindt dat 'alle inwoners van Nederland' moeten bijdragen aan de kosten van het waterbeheer dan de waterschappers denken en minder vaak 'de overheid' en 'landbouw'. Op dit punt hebben waterschappers dus een te negatief beeld van burgers.

Dat stedelijkheid geen significant verschil maakt voor oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen wordt door weinig waterschappers goed ingeschat.

De meeste waterschappers verwachten dat mensen die in minder stedelijke gebieden wonen een positiever oordeel over de uitvoering (84%) en een positievere houding tegenover meebetalen (94%) zullen hebben dan mensen die in meer verstedelijkte gebieden wonen. In de publieksenquête bleken geen significante verschillen te bestaan tussen deze groepen. Ook denken waterschappers dat agrariërs positiever zijn. Mogelijk gaan waterschappers uit van de veronderstelling dat boeren en mensen die op het platteland wonen zich meer betrokken voelen bij het waterbeheer en daardoor positiever zijn. Het lijkt

waarschijnlijk dat dit vroeger ook het geval was, toen waterschappen nog klein en sterk agrarisch georiënteerd waren (zie 2.3.1: historische ontwikkeling). Uit de publieksenquête blijkt wel, dat verschillende soorten betrokkenheid (algemene, materiele en ideële betrokkenheid) over het algemeen samenhangen met een positievere beoordeling van het waterbeheer. Maar stedelijkheid is hoogstwaarschijnlijk geen goede maatstaf voor betrokkenheid bij het waterbeheer. Het is ook denkbaar dat deze verschillen zijn afgenomen door de toegenomen mobiliteit tussen stad en platteland.

Waterschappers onderkennen onvoldoende dat mannen gemiddeld positiever zijn dan vrouwen.

Over het algemeen zijn vrouwen bezorgder over milieuproblemen dan mannen en uit onderzoek blijkt dat zij verschillende risico's meer bedreigend vinden dan mannen (Gutteling en Wiegman, 1996, zie 5.3). Daarom is het niet verbazingwekkend dat ook uit dit onderzoek blijkt dat vrouwen gemiddeld minder positief zijn dan mannen. Dat dit door een groot deel van de waterschappers niet wordt onderkend hangt mogelijk samen met het feit dat de waterschapswereld grotendeels een mannenwereld is, waardoor waterschappers dit verschil in perceptie tussen mannen en vrouwen niet opvalt.

Zelf gevaar lopen bij hoog water heeft geen significant effect op oordeel over de uitvoering en houding tegenover meebetalen.

Waterschappers denken gemiddeld dat 33% van de burgers zich onveilig voelt bij hoog water (publieksenquête: 10%). Bovendien denkt 49% van de waterschappers dat dit een positieve invloed heeft op het oordeel over de uitvoering en 84% op de houding tegenover meebetalen. Uit de publieksenquête bleek dat er geen significante verschillen zijn tussen degenen die zich wel resp. niet veilig voelen bij hoog water. Ook blijkt uit het kwalitatieve publieksonderzoek dat slechts 3% van de respondenten argumenten met betrekking tot veiligheid of waterkering aanvoert als reden voor de beoordeling van het waterbeheer. De waterkwaliteit speelt een veel grotere rol bij de beoordeling van het waterbeheer (zie 7.5.2). Het belang van 'zelf gevaar denken te lopen' wordt door de waterschappers dus erg overschat.

Kwaliteitswaterschappers denken gemiddeld vaker dat de onderzochte factoren een positieve invloed hebben op de houding tegenover meebetalen dan kwantiteitswaterschappers.

Het is niet duidelijk waar dit aan ligt. Mogelijk spelen cultuurverschillen hier een rol: kwantiteitwaterschappen zijn over het algemeen veel ouder, vaak ook traditioneler (en meer technisch georiënteerd) dan de zuiveringsschappen, waardoor de kwantiteitswaterschappers minder oog hebben voor het belang van maatschappelijke aspecten. Een mogelijke verklaring voor het feit dat kwaliteitswaterschappers vaker dan kwantiteitswaterschappers denken dat leden van natuur- en milieuorganisaties een positievere houding hebben, is dat kwaliteitswaterschappen meer en andere relaties met natuur- en milieuorganisaties hebben. Doordat er binnen kwaliteitswaterschappen meer contacten zijn met deze organisaties of doordat de medewerkers vaker een soortgelijke achtergrond hebben (biologen, ecologen) hebben zij een andere inschatting van de percepties van de leden van deze organisaties dan de kwantiteitswaterschappers.

17 Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer

Geldof, G.D., J. Grin, J. en M. Hajer, Betrokkenheid van burgers in het waterbeheer, in: Wilt, J.G. de, H. Snijders en F. Duijnhouwer, Over stromen: kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland, Den Haag (NRLO), 2000, p. 75 - 88.

- Stel, je organiseert als waterbeheerder een interactief planvormingsproces? Hoe doe je dat dan? Welke fasen zijn er globaal in zo'n proces en waar moet je op letten?
- Is het bijvoorbeeld belangrijk te letten op de representativiteit van diegenen die je betreft bij het planproces of niet?

17.1 Inleiding

Lange tijd hebben waterbeheerders zich 'veilig' kunnen bezig houden met hun taken. De waterbeheerders voerden het beheer over lijnvormige elementen - waterlopen en dijken - die zij voor een groot deel in hun bezit hadden. Zij hadden hierover de volledige zeggenschap.

Dit is veranderd. Met de intrede van "integraal waterbeheer" zijn de waterbeheerders hun blikken gaan verbreden. Ze richten zich op meer dan alleen hun eigen beheersobjecten. Dit is ook noodzakelijk, want wat zich afspeelt in het oppervlaktewater hangt sterk af van de ontwikkelingen in de omgeving.

Het water is als het ware "buiten z'n oevers getreden", en op die oevers staan, zo blijkt, mensen. Zonder medewerking van bij water betrokken actoren - en wie is dat niet? - is het onmogelijk voor de waterbeheerders de in de vierde Nota waterhuishouding (NW4) geformuleerde doelen te realiseren. Het bestrijden van de verdrogingsproblematiek lukt alleen als ruimtelijke ordening en watersysteembenadering beter op elkaar afgestemd worden en de belangrijkste spanningspunten tussen agrariërs en beheerders van natuurgebieden worden weggenomen. Diffuse bronnen kunnen uitsluitend worden gereduceerd als een groot veld van actoren wordt gemobiliseerd. De boodschap uit voorbeelden als deze is duidelijk: de waterbeheerders hebben tegenwoordig voor de verwezenlijking van hun doelen andere actoren nodig. Hoe kunnen de waterbeheerders sturing geven aan sectorale processen die zij niet volledig beheersen?

In de bredere omgeving van het waterbeheer worden verschillend soortige actoren aangetroffen. Naar Habermas (1989) kunnen hier drie arena's worden onderscheiden. Vanuit het blikveld van de waterbeheerders kan de eerste arena worden gezien als de groep van waterbeheerders, die gezamenlijk vanuit hun taakvelden een bijdrage leveren aan goed waterbeheer. De tweede arena bestaat dan uit gemeenten, organisaties, belangenverenigingen, stichtingen en andere groepen. Deze groepen, voor wie water vaak slechts een klein

onderdeel is, kunnen door de waterbeheerders goed worden gevonden en kunnen ook op professionele wijze worden aangesproken. Communicatiestromen binnen de tweede arena zijn minder helder dan bij de waterbeheerders onderling, echter in project-verband zijn ze goed in beeld te brengen.

De burger staat daarmee symbool voor wat Habermas aanduidt als "de derde arena met moeilijk grijpbare communicatiestromen". De derde arena is het meest omvangrijk en zeer diffuus. In diverse nota's wordt gesproken over het belang van betrokkenheid van 'burgers'. Zonder concrete voorbeelden op individueel niveau blijft "de burger" echter een leeg begrip. Kennelijk is bij de schrijvers van de nota's waarin gewag wordt gemaakt van het belang van betrokkenheid van burgers weliswaar het besef aanwezig dat juist de-ze derde arena voor het realiseren van doelen van groot belang is, maar ontbreekt het aan concrete ideeën hoe deze nieuwe betrokkenheid vorm moet worden gegeven. De centrale vraag in dit essay is: "Hoe moet door waterbeheerders worden gestuurd, opdat ook de derde arena bijdraagt aan het realiseren van doelen op het gebied van het waterbeheer?".

17.2 De illusie van het creëren van draagvlak

Het besef dat betrokkenheid van burgers van belang is, heeft waterbeheerders op het spoor gezet van de communicatie. Er moet goed worden gecommuniceerd, zo is de gedachte, opdat burgers begrip krijgen voor het werk dat de waterbeheerder uitvoert. Bekendheid creëert legitimiteit. De waterbeheerder doet zijn werk per slot van rekening voor de burgers. Die burgers moeten droge voeten houden en hebben schoon water nodig. Dit is een 'communiceerbare' boodschap en dus worden er open dagen gehouden bij waterschappen, waarbij bewoners gemalen, rioolwaterzuiverings inrichtingen en andere waterhuishoudkundige werken kunnen bekijken. Er worden onderwijspakketten samengesteld en via de strip van "Droppie Water" wordt gepoogd kinderen te interesseren. Voorlichtingsborden sieren antiverdrogingsprojecten en in samenwerking met gemeenten wordt uitwerking gegeven aan de "één loket" gedachte. Als mensen meer te weten komen over het belang van waterhuishoudkundige werken, ontstaat meer draagvlak, waardoor de politiek enthousiaster wordt en dus betere kansen ontstaan voor de realisering van noodzakelijke projecten.

In deze 'handelingspraktijk' van de waterbeheerders is de volgende redeneerlijn te herkennen. De overheid stelt doelen vast voor het waterbeheer en die doelen worden gezien als boven twijfel verheven. Om die doelen te realiseren is het de plicht van de waterbeheerders pakketten van maatregelen samen te stellen die optimaal zijn. Er moet maximaal effect worden bereikt tegen een minimale inspanning. Dat laatste is de waterbeheerder de belastingbetalers - de burgers - verplicht. Het maatregelenpakket is dan objectief het beste. Daarbij geldt evenwel dat niet alle maatregelen door de waterbeheerders zelf volledig kunnen worden uitgevoerd. Medewerking van anderen, waaronder burgers, is noodzakelijk. Er moet dus draagvlak worden gecreëerd. Goede communicatie zal er toe leiden dat bij burgers begrip, actieve steun en handelingsbereidheid ontstaan.

Deze redeneerlijn omvat vele begrijpelijke elementen. Goede voorlichting, bijvoorbeeld, blijft essentieel. Toch is de redenering tegelijkertijd ook enigszins naïef. De onderliggende veronderstelling is dat de burgers zich daadwerkelijk betrokken voelen bij waterbeheer als collectief belang, maar dit gaat voorbij

aan de praktijk. Slechts een enkeling voelt zich echt nauw betrokken bij waterbeheer. De meeste mensen ervaren waterbeheer pas als de dakgoot lekt of bruin water uit de kraan komt als gevolg van het spuien van waterleidingen. In een gemiddelde week wordt op de betrokkenheid van een burger op tal van manieren een appèl gedaan: zwerfkinderen, criminaliteit, sociale segregatie, CARA-patiënten, verkeersveiligheid, alcoholmisbruik, opvoeding, hongersnoden en een toenemend aantal overspannen mensen ... allemaal onderwerpen van belang. Wat maakt water zo bijzonder dat juist daarmee mensen zich nauwer betrokken voelen?

De redeneerlijn is niet alleen kwetsbaar vanwege de complexe context waarin 'water' strijdt om betrokkenheid. Het gaat bovendien uit van communicatie in één richting. De burger moet begrip krijgen voor wat de waterbeheerders willen. Voorlichting is het devies. Het komt daarbij voor dat overheden en semi-overheden het concept van een "open planproces" gebruiken om voorgebakken plannen aan de man te brengen. In wezen is het gebruik van deze term voor dergelijk eenrichtingsverkeer een omstreden uitleg van wat een open planproces behelst. Het is bovendien op deze manier maar in zeer beperkte mate effectief. Het construeert namelijk geen vertrouwensrelatie en juist die moet aanwezig zijn tussen de burger enerzijds en de (semi-)overheid anderzijds. Vertrouwen vergt tweerichtingsverkeer.

Tevens geldt dat draagvlak op zichzelf al een geheel verkeerde suggestie in zich draagt, namelijk iets robuust, iets stevigs. De werkelijkheid is totaal anders. Hoe er over enige tijd tegen waterfenomenen wordt aangekeken is tenslotte in hoge mate onvoorspelbaar. De intransparantie van de samenleving, het feit dat water met van alles en nog wat samenhangt ('water valt niet te kanaliseren'), maakt het tot een zeer complexe materie waarbij er van tijd tot tijd grote sociale en fysieke dynamiek kan optreden op allerlei onderdelen.

Het lijkt dan ook van belang om de geschetste redeneerlijn ter discussie te stellen. Het communicatieve eenrichtingsverkeer werpt in relatie tot de burger, zo blijkt, bovendien ook niet echt vruchten af. Waterbeheer leeft niet onder de burgers, ondanks de steeds professionelere manier waarop waterbeheerders aan voorlichting doen.

Dit laat echter de eerste observatie onverlet: bij de ontwikkeling naar toenemende integraliteit kan het waterbeheer niet zonder de burgers. Juist bij integrale beschouwingen leveren 'brongerichte' maatregelen vaak een gunstiger beeld op dan 'effectgerichte' maatregelen. Als waterbeheerders zich beperken tot hun eigen beheersobjecten, dan kunnen ze niets anders doen dan te accepteren wat er aan 'de bron' gebeurt. Door middel van kunst- en vliegwerk zullen zij zoveel mogelijk dienen te proberen de effecten van negatieve beïnvloedingen te beperken. De effecten van deze strategie zijn, ook wanneer alles optimaal wordt uitgevoerd, echter beperkt gegeven de uitdagingen waarvoor de waterbeheerders zich geplaatst zien (deze worden hier bekend verondersteld).

Wanneer waterbeheerders hun blik verbreden komen ook brongerichte maatregelen in beeld. Calculaties leren al gauw dat "voorkomen beter is dan genezen". Met name als het gaat om de bestrijding van verdroging en de problematiek van diffuse bronnen, zijn de mogelijkheden voor effectgerichte maatregelen nihil.

Hoe dit op te lossen? De opkomst bij waterschapsverkiezingen laten zien dat die oplossing langs de klassieke weg van centraal democratisch gelegitimeerd

beheer weinig soelaas biedt. Er moet een benadering komen die beter aansluit bij de dynamiek van de werkelijkheid en waarbij minder vastgeklampt wordt aan het ideaalmodel van draagvlak creëren voor het vooraf bepaalde objectieve gelijk. Dit vereist een paradigmatische omslag. We zullen namelijk rekening moeten houden met enkele maatschappelijke trends die een wezenlijk andere manier van denken en doen impliceren.

17.3 Trends

Waterbeheer speelt zich af in een complexe besluitvorming over het beheer en de inrichting van de ruimte. In deze bredere context hebben zich de laatste jaren tal van buitengewoon belangrijke verschuivingen voorgedaan.

Allereerst is de overheid een aantal sturingsinstrumenten uit handen geslagen. Veranderingen in de netwerkstructuur in en rond het openbaar bestuur maken dat de communicatie binnen de eerste en tweede arena thans minder goed werkt dan voorheen. Het sturingsmodel is geërodeerd. Lange tijd was het overheidsbeleid sterk op interne afstemming gericht (zowel horizontaal als verticaal) en had zij daarnaast een vast circuit van adviseurs. Tot begin jaren zeventig gingen pacificatie-democratie en planning in wezen hand in hand: onder de elite bestond een breed gedeeld idee van de 'goede inrichting' van het land en deze kon in diverse gremia via nota's met gezag worden uitgedragen. Met het verscheiden van de eenvoudige elitestructuur en het doorzetten van de emancipatie binnen het openbaar bestuur is dit model niet meer hanteerbaar. Lagere bestuurslagen zijn minder vanzelfsprekend geneigd om de beleidsdoelen van hogere bestuursorganen op te pakken, uit te werken en uit te voeren.

Bovendien krijgt het waterbeheer te maken met het meervoudig gebruik van de ruimte. Doordat de druk op de ruimte toeneemt, en individuele burgers een veel groter beslag leggen op de ruimte dan voorheen, staan de puur sectoraal beheerde waterwingebieden onder druk. Ook de volle agenda van de overheid draagt hier een steentje bij. Recreatie, woningbouw, infrastructuur en ecologische doeleinden leggen allemaal claims op gebieden die voor het waterbeheer van groot belang zijn. Maar de interne afstemming binnen de overheid is dit maal geen effectieve managementstrategie.

In plaats van de interne afstemming lijkt er veel nadrukkelijker dan voorheen te moeten worden gezocht naar 'meekoppelende belangen' (WRR 1998): de ecologie kan meekoppelen bij het vrijhouden van de uiterwaarden, de zeewering bij het vrijhouden van waterwingebieden. Maar in veel andere gevallen ligt het niet zo eenvoudig en moet de waterbeheerder harder knokken om de macht over de 'sectorale' ruimte van het water te behouden.

Ook buiten de eerste en tweede arena heeft de manager met een nieuwe werkelijkheid te maken gekregen. De emancipatie dringt zich ook op in de verhouding tot wat hierboven de derde arena werd genoemd. De emancipatie leidde tot een losmaking van allerlei vormen van betrokkenheid bij lang bestaande groepen (de vakbond, de kerk, de gemeente). Het streven naar meer integraliteit en een breed draagvlak in het waterbeheer moet rekening houden met deze trend van individualisering. Burgers richten zich niet zozeer op collectieve belangen, maar richten zich meer op het geven van invulling van hun eigen leven. Dit kan de vorm krijgen van een lidmaatschap van natuurmonumenten, in de aanschaf van een tweede huisje aan de rand van

een waterwingebied, of in het oppakken van windsurfen op provinciale waterplassen als element van de eigen identiteit. Het collectieve belang bij waterbeheer kan zo tendentieel op gespannen voet komen te staan met aspecten uit het eigen dagelijks leven.

Het succes van de overheidsinterne 'afstemmingsstrategie' wreekt zich hier. Dat burgers steeds minder betrokken raken bij het waterbeheer, ligt namelijk ook aan de manier waarop waterbeheer is vertechnologiseerd en vertechnocratiseerd. Het water is niet meer van de mensen, maar van de deskundigen. Dat geldt voor het milieu in het algemeen. Achterhuis (1992) schrijft over de milieudeskundige: "Hij lijkt tenslotte de enige die ons kan vertellen hoe het met het milieu gesteld is. Daarbij verschuilt hij zich bij voorkeur achter de objectieve eisen die uit zijn studies voort heten te komen. Niet van hem, maar van 'het milieu' mogen we in de toekomst steeds minder. Onze eigen op zintuiglijke ervaring gebaseerde ervaring is volstrekt onvoldoende om uit te vinden hoe het er met het milieu voorstaat. Directe ervaring kunnen we afschrijven als het om het milieu gaat, op onze eigen zintuigen mogen we niet meer vertrouwen".

Een mogelijk aanknopingspunt in de individualisering is het feit dat veel mensen tegelijkertijd zoeken naar zelfherkenning. Lange tijd hebben de mensen gedaan wat hen door de maatschappij - en met name door de overheid en vanuit hun zuil - gevraagd werd. Mensen handelen nu in veel sterkere mate overeenkomstig hun eigen criteria van goed en slecht. Het maatschappelijk resultaat is een grotere diversiteit. Diversiteit wordt bovendien sociaal meer gewaardeerd, vooral in stedelijke gebieden. De begrippen rechtvaardigheid en gelijkvormigheid zijn ontkoppeld. Politiek-bestuurlijk gezien wordt de samenleving hiermee tegelijkertijd een stuk minder overzichtelijk: de collectieve actor is de overheid ontnomen. Waren vroeger de leiders van bepaalde zuilen nog een legitiem aanspreekpunt, thans keert de burger terug in de politiek en moeten overheden en bedrijven zich op een andere manier van maatschappelijke steun verzekeren.

Burgers groeien mee in de dynamiek van de samenleving, waarbij de suggestie is dat alles steeds sneller gaat (Gleick, 1999). Waarden die lange tijd gelijk zijn gebleven, veranderen in korte tijd. Waterschappen ervaren dat bijvoorbeeld op dramatische wijze, want op vele manieren wordt hun speciale status van functiegericht bestuur bedreigd. Naar Engels model proberen nutsbedrijven gehele waterketens onder hun hoede te nemen. De burger ontgaan deze trends grotendeels. Bovendien is deze ontwikkeling omgeven door de suggestie van efficiency besparing wat alles voor de burger goedkoper zou maken wat ook geen tegenwerking oproept. Hierbij komt ook de internationalisering die nieuwe beheersconstructies in beeld brengt.

Steeds vaker stelt de overheid condities, waarbinnen burgers en bedrijven op autonome wijze kunnen handelen. Dit levert de ene verandering na de andere verandering op. De informatisering helpt daarbij. Alles, zo lijkt het, kan sneller en completer. Internet ontsluit informatie waar eerste weinigen over konden beschikken. Het draagt bij aan een nog grotere mondigheid van de burger.

Waterbeheerders proberen mee te komen in de huidige dynamiek. Ze komen echter niet los van het klassieke paradigma: ze wijzen op het collectieve belang van water en op de noodzaak dat allerlei taken des overheids blijven. Waar ze versnellen, doen ze dat binnen de eerder geformuleerde redeneerlijn. Doelen moeten sneller worden gehaald. Een schoolvoorbeeld hiervan is de behandeling van de vierde Nota waterhuishouding (NW4) in de Tweede Kamer op 14 juni 1999. Tijdens de behandeling is gesproken over waterkwaliteit. Daarbij is

gekeken naar NMP3 waar streefwaarden worden geformuleerd voor het oppervlaktewater. In NMP3 is aangegeven dat de streefwaarden gehaald moeten worden in het jaar 2010. In motie nr. 8 is aangegeven dat de in NW4 gehanteerde doelen gelijk moeten zijn aan die in NMP3. Ook voor NW4 moet dus gelden dat de streefwaarden in het jaar 2010 gehaald moeten worden. Nu reeds is bekend dat de streefwaarden voor de waterkwaliteit in 2010 niet gehaald zullen worden. Men mag blij zijn als dan overal de MTR-waarden zijn bereikt (= Maximaal Toelaatbaar Risico). Deze liggen aanzienlijk lager. De meeste verontreinigingen zijn diffuus van aard. De aanpak hiervan begint nu pas op gang te komen. Het is zeer waarschijnlijk dat door het onder druk zetten van het waterkwaliteitsbeleid de voortgang wordt gefrustreerd. Door geforceerd de oude redeneerlijn te volgen wordt het principe verkregen dat door Engelsen wordt aangeduid als "more haste, less speed". Er treedt een soort verkramping op, waardoor successen nog langer uitblijven. Brongerichte maatregelen hebben vaak meer tijd nodig dan effectgerichte maatregelen. Om tijd te besparen kan het zijn dat waterbeheerders met name hun toevlucht zoeken bij effectgerichte maatregelen. Daarvoor is betrokkenheid van burgers nauwelijks noodzakelijk.

Naast de dynamiek van de maatschappij neemt ook de dynamiek van de waterhuishouding zelf toe. Door de snelle veranderingen in ruimtegebruik - en het feit dat water lange tijd voornamelijk als last is beschouwd - komt water sneller tot afvoer, met piekafvoeren tot gevolg, en ontstaat sneller watertekort. De verschillen tussen te veel en te weinig water nemen toe. De noodzaak om water op de agenda te krijgen van vele maatschappelijke organisaties wordt groter. Klimaatverandering en zeespiegelstijging doen daar nog een schepje bovenop.

Interessant in dit kader is het risico dat de burgers percipiëren als er iets verkeerd gaat in het waterbeheer. Er zijn de afgelopen jaren voldoende incidenten geweest om de gevoeligheid voor waterproblemen te verhogen. Daarbij is een parallel te trekken met het voedselvraagstuk. Ook hier zijn veiligheidsproblemen (BSE, salmonella, hormonen, etc.) en wat waargenomen wordt is een daling van het systeemvertrouwen, het vertrouwen dat het in het voedselsysteem allemaal wel goed geregeld is en dat ieders belangen gewaarborgd worden. De parallel kan verder worden doorgetrokken. Voedsel wordt iets waarmee steeds meer mensen zich onderscheiden. Mensen eten bewuster, geven er meer geld aan uit en er is een eetcultuur gegroeid, in Nederland. Ook water is "in". Mensen willen aan het water wonen, waterrecreatie is bijzonder populair, het Wereldnatuurfonds zet in op Nederland als waterland en - met een brug naar voedsel - bronwater wordt meer gedronken dan ooit. Aan de ene kant kan worden waargenomen dat juist door de incidenten bij burgers een grotere gevoeligheid is voor waterproblematiek. Aan de andere kant is er een groeiend besef over de onwetendheid over hoe het systeem precies functioneert, wat erachter schuilgaat, hoe het technologisch en institutioneel in elkaar zit. Op dit punt is dan ook een groeiend wantrouwen van de burgers te verwachten, ingegeven door de incidenten die ook in de toekomst niet zullen uitblijven.

Samenvattend: de complexiteit van de samenleving neemt toe. De diversiteit en de dynamiek worden groter en daardoor ontstaan meer onzekerheden. Oude en vertrouwde institutionele arrangementen zijn niet ingesteld op het voortdurend opnieuw (re-)produceren van vertrouwen en worden hierdoor geconfronteerd met afnemende legitimiteit (waarbij dient te worden aangetekend dat dit natuurlijk helemaal niets zegt over de de facto kwaliteit van het institutionele beheer: Dit kan in functionele zin uitstekend zijn maar

toch geconfronteerd worden met een verlies aan maatschappelijke legitimiteit). Voor waterbeheerders wordt het daardoor steeds lastiger om binnen die complexiteit te sturen en doelen te realiseren. De geschetste redeneerlijn lijkt niet meer te voldoen en werkt contraproductief, vooral in versnelde vorm. De betrokkenheid van burgers neemt eerder af dan toe. Dat geldt ook voor het systeemvertrouwen. Een andere opstelling is gewenst. Duidelijk is dat alledrie de bovengenoemde arena's hierin moeten worden betrokken.

17.4 Het dilemma voorbij?

Het belangrijkste dilemma van de waterbeheerders in relatie tot betrokkenheid van de burgers betreft de mate waarin doelen ter discussie worden gesteld. Wordt strak vastgehouden aan tevoren geformuleerde doelen, dan is het moeilijk draagvlak te creëren, gezien het feit dat burgers zich ook bij vele andere onderwerpen betrokken moeten voelen. Dit draagvlak is nodig, tenzij het gedachtegoed van integraal waterbeheer te grabbel wordt gegoooid. Bij strak vasthouden aan doelen veroordelen waterbeheerders zich tot het handelen in de marge aan de rand van de maatschappelijke dynamiek, met als risico in de schaduw gezet te worden van waterketenbedrijven. Daarentegen, als men teveel meebeweegt met de dynamiek van de samenleving, kunnen problemen onopgelost blijven en laat men grote onzekerheden toe. Gebrek aan ruggengraat kan dan worden verweten. Het bestaansrecht van waterschappen kan dan nog meer onder druk komen te staan.

De uitdaging is om een goede verhouding te vinden tussen vasthouden en meebewegen. Wij menen dat waterbeheerders bij het aangaan van deze uitdaging er verstandig aan doen om enerzijds aan twee veronderstellingen vast te houden:

- Waterbeheerders zijn goed gepositioneerd om de waterhuishoudkundige dimensie van een problematiek goed te omschrijven;
- Waterbeheerders mogen van anderen verlangen dat die het belang van een oplossing langs die dimensie onderschrijven.

Anderzijds moeten ze meebewegen in die zin, dat ze onderkennen dat - zeker in de ogen van andere actoren - de problematiek ook andere dimensies heeft, en dat juist bij het stellen van doelen ook aan die dimensies recht moet worden gedaan. Waterbeheerders hebben dus geen monopolie op het vaststellen van doelen, maar doen dat in interactie met de actoren uit de overige twee arena's. Ze zijn gehouden om dat te doen in een proces van openheid en wederkerigheid, en moeten de keuzen die ze maken uiteindelijk tenminste kunnen verantwoorden ten opzichte van al diegenen die erdoor geraakt worden (vgl. Gutmann & Thompson, 1997).

Waterbeheerders die op deze wijze de discussie met anderen aangaan zullen merken dat die uitwisseling soms een ander licht werpt op de waterhuishoudkundige dimensie. Verstandige waterbeheerders staan open voor een dergelijke verrijking, zonder hun bevoegdheid en competentie op te geven om uiteindelijk de waterhuishoudkundige dimensies van problemen te definiëren en om doelen te toetsen in termen van hun bijdrage aan het oplossen daarvan. Hun bestaansrecht ontleen ze eraan om openheid, wederkerigheid en rekenschap aldus te combineren met het waarborgen van veiligheid, gezondheid en milieukwaliteit. Op deze manier krijgt integraal waterbeheer een nieuwe dimensie.

Het op deze wijze vaststellen van doelen veronderstelt dat contextualiteit wordt benadrukt. Dat wil zeggen dat niet een generieke definitie van 'integraal waterbeheer' maar een specifieke 'gesitueerde' problematiek het onderwerp van discussie is, en dat wordt gezocht naar doelen die voor de verschillende betrokkenen bij die problematiek zowel aanvaardbaar als haalbaar zijn. Meer precies: de doelen (en de bijpassende middelen) moeten aanvaardbaar zijn voor de 'betroffenen' (de 'stakeholders'): diegenen die de positieve of negatieve gevolgen ervan zullen ondervinden. En 'haalbaar' wil zeggen dat de actief betrokkenen, dus die als coproductent een bepaalde medewerking moeten verlenen, daadwerkelijk tot die medewerking bereid en in staat zijn. Zij brengen elk hun eigen, disciplinaire of locale kennis in; het interactieve karakter van het proces moet helpen om deze kennis aan te wenden voor problemen die door hun integraliteit een multidisciplinaire aanpak veronderstellen.

In zo'n proces kunnen 'aanvaardbaarheid' en 'haalbaarheid' elkaar bemiddelen. De haalbaarheid van bepaalde oplossingselementen kan als scheidsrechter fungeren in discussies omtrent wat de meest aanvaardbare oplossing is. Omgekeerd kunnen opvattingen over wat haalbaar is soms verschuiven (bijvoorbeeld door onderzoek en ontwikkeling of infrastructurele aanpassingen te instigeren) als gevolg van sterke opvattingen omtrent wat een aanvaardbare oplossing is.

Juist het benadrukken van de contextualiteit van de oordeelsvorming kan helpen om in die dialectiek tot een eenduidige vaststelling van doelen te komen: het gaat niet om een generieke waarheid, maar om doelmiddel ketens die in die specifieke context een handelingsperspectief bieden.

Nu zou men met enig recht kunnen tegenwerpen dat ook een dergelijk voorstel voor een interactieve aanpak zal stuiten op het feit dat de betrokkenheid van burgers bij de waterproblematiek gering is. We menen dat juist om die reden de legitimiteit van zulke interactieve exercities niet afhankelijk moet worden gemaakt van het aantal deelnemers of van hun kwantitatieve representativiteit. Dat hoeft echter ook niet, indien we een aantal uitgangspunten benadrukken. (Grin et al., 1997; Hajer & Kesselring, 1999) .

- Het meest centrale uitgangspunt is dat het proces een constructief karakter moet hebben. Immers, het gaat niet zozeer om het kiezen tussen gegeven alternatieven, maar om het ontwerpen van een of meer oplossingen.
- Dan draait het, in de tweede plaats, dus ook niet zozeer om grote aantallen deelnemers of om of getrouwe afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen. Eerder gaat erom, te streven naar variëteit tussen en binnen maatschappelijke posities. Dat wil zeggen dat de verschillende betroffenen en coproductenten aan het proces deelnemen, en dat daarbij de verschillende gezichtspunten die binnen deze groepen tot uitdrukking komen. Een open discussie tussen een zo groot mogelijke variëteit aan betrokken gezichtspunten schept optimale kansen voor creatieve oplossingen die zowel haalbaar als aanvaardbaar zijn.
- In de derde plaats wordt dan duidelijk, en dit is een fundamenteel punt, dat we niet per se hoeven kiezen voor één oplossing. Oplossingen bij interactieve planprocessen omvatten vaak een aantal verschillende interventies (elk gericht op een of meer gepercipieerde problemen). Zolang deze oplossingen elkaar principieel of praktisch niet uitsluiten kunnen ze co-existeren. Verschillende betrokkenen krijgen dan min of meer iets van hun gading c.q. kunnen als coproductent kiezen aan welke oplossing ze meewerken.

-
- Representativiteit in de zin van een getrouwe afspiegeling van de maatschappelijke verhoudingen is, tenslotte, alleen noodzakelijk voor zover keuzen onvermijdelijk zijn. Dan zal men moeten terugvallen op institutionele arrangementen waarin die keuzen legitiem kunnen worden gemaakt.

Kortom: Om recht te doen aan de potentie van interactieve praktijken verdient het aanbeveling te spreken van participanten i.p.v. representanten; over representatie van ideeën en inzichten i.p.v. van de representatie van achterbannen; en dient de focus te liggen bij argumentatie i.p.v. bij belangenbehartiging. Interactieve processen zoals we die hier voorstellen zijn eerst en vooral deliberatieve ontwerpprocessen en in die zin voor hun legitimiteit niet afhankelijk van kwantitatieve representatie. Het verdient aanbeveling om door het sterk benadrukken van contextualiteit en variëteit die afhankelijkheid zo klein mogelijk te maken. Alleen waar dat laatste niet meer goed mogelijk is, zal een beroep moeten worden gedaan op institutionele arrangementen waarin kwantitatieve representatie de doorslag geeft - getrapt of ongetrapt verkozen waterschappen, een referendum of wat dan ook.

Bovenstaande biedt uiteraard nog geen pasklare oplossingen. Ook met deliberatieve ontwerpprocessen is het beleid nog niet automatisch van legitimatie- en implementatie-problemen gevrijwaard. Ook in deze context zal verder moeten worden nagedacht over sturingsinstrumenten. Het blijkt (Grin & Van de Graaf, 1998) dat een goed gekozen 'instrumentenmix' doelgroepen tot leren kan stimuleren.

In die mix is, ondanks de boven besproken scepsis, communicatie hier nog altijd het eerste en meest voor de hand liggende instrument. Uiteraard dient dit dan wel anders te worden opgepakt dan als geschetst in de vigerende handelingspraktijk van het waterbeheer.

De kwaliteit van de planning is een functie van het kwaliteitsbesef en dat komt op gang door nuancering en wederzijdse correctie. Hier kunnen de hierboven geschetste deliberatieve ontwerpprocessen een waardevolle rol gaan spelen. In die processen moet ook gerekend, getekend en geargumenteed worden. Gerekend om het effect bepaalde maatregelen in te kunnen schatten; getekend om te kunnen zien hoe ambities vorm kunnen krijgen met behoud van meervoudig gebruik van de ruimte. Zorgvuldig geargumenteed tenslotte, opdat het beste argument zegeviert, niet het verhaal dat in een opgetuigd 'proces' een meerderheid achter zich weet te scharen.

Gebodsbepalingen zijn een ander sturingsinstrument. Hier horen we weinig over. Wie de Nederlandse discussie over het ruimtelijk beleid met de discussies in omliggende landen vergelijkt, constateert dat we in Nederland meer dan elders geneigd zijn om de macht van de overheid te relativiseren. Zeker in het waterbeheer kan de vraag worden gesteld of we niet meer kunnen verbieden of niet meer willen verbieden. Dat zijn twee verschillende posities die in Nederland door elkaar heen lopen. Hoe het ook zij, gebod lijkt 'uit' als sturingsinstrument. Wellicht ten onrechte.

Ook prijzen zijn een bekend sturingsmiddel waar waterbeheer mee uit de voeten kan. Sturing door financiële prikkels individualiseert echter een keuze terwijl wij hier betogen dat de grote winst op systeemniveau moet worden geboekt.

17.5 Hoe het kan: De Vliert in 's-Hertogenbosch

Een illustratie van het hiervoor geschetste deliberatieve ontwerpproces wordt aangetroffen in 's-Hertogenbosch, in de wijk De Vliert, een woonwijk met circa 5000 inwoners, grotendeel gebouwd in de jaren '30. Het betreft hier een voorbeeld van hoe doelen voor stedelijk waterbeheer kunnen worden gerealiseerd in bestaand gebied. De gemeente is hier de initiatiefnemer geweest, tezamen met waterschap De Maaskant.

Bij het waterschap was door de toegenomen integraliteit het besef gegroeid dat men zou moeten leren optreden in veel bredere discussies dan men gewend is. Het gaat niet meer alleen om het verdedigen van het waterbelang. Om interessant gevonden te worden moet 'water' worden geplaatst in een veel bredere problematiek waarin ook andere dimensies van belang worden geacht: woongenot, omgevingskwaliteit, recreatieplezier, etc. Goede waterdeskundigen moeten dus hun kennis kunnen synthetiseren met kennis over andere zaken dan het water zelf. Velen in waterland bevroeden dat hier nog een lange weg te gaan is. Deze nieuwe benadering moet – interactief – geleerd worden. Daarvoor moeten waterdeskundigen de deur uit en meepraten op heel andere plekken dan waar ze vertrouwd mee zijn. Het proces in De Vliert tekende zich voor het waterschap af als een kans die gegrepen moest worden.

De belangrijkste aanleiding om een project te starten in De Vliert was de noodzaak tot rioolrenovatie. Het rioolstelsel onder de woonwijk moest worden vervangen. Normaal gesproken worden daarbij de straten opengemaakt en worden de rioolbuizen vervangen. Vervolgens worden de straten weer gedicht en herstraat. Voor de bewoners betekent een dergelijk project veel overlast en achteraf geen zichtbare verbetering.

De gemeente vond dat als er op een dergelijke ingrijpende manier werkzaamheden plaatsvinden, dat er bij voltooiing sprake moet zijn van een daadwerkelijke verbetering voor de bewoners zelf. Tevens moeten de kansen worden benut om het functioneren van het watersysteem te verbeteren.

Gemeente en waterschap zijn begonnen met een visie op te stellen over wat gewenste verbeteringen zouden zijn voor het watersysteem. Dat past bij hun bevoegdheid en competentie. Deze visie is verankerd in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GRP). Er is gekozen voor een brongerichte benadering, waarbij regenwater zoveel mogelijk benut wordt in en rond de woning of wordt geïnfiltreerd in de bodem. Regenwater en afvalwater worden dan niet meer gezamenlijk ingezameld en getransporteerd naar de rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi). Het afvalwater gaat naar de rwzi, het regenwater blijft grotendeels in de wijk. Dit heeft tot gevolg dat emissies vanuit het rioolstelsel worden gereduceerd, er minder gauw sprake is van vochttekort, piekafvoeren worden afgevlakt en de kwaliteit van effluent op de rwzi wordt verbeterd. Door toepassing van duurzame materialen en door een grotere bewustwording bij de bewoners, kan het aandeel van diffuse bronnen in het oppervlaktewater worden teruggebracht.

Het inzicht was duidelijk aanwezig dat een dergelijke visie uitsluitend reëel is, als een proces wordt doorlopen dat zich kenmerkt door openheid en wederkerigheid. Het is niet mogelijk bewoners te dwingen hun regenpijpen door te zagen en het regenwater op het eigen erf te infiltreren. Bewoners moeten er zelf ook baat bij hebben.

Wat ook duidelijk beseft werd, was dat het (systeem)vertrouwen bij de bewoners laag is. In het verleden is de gemeente lang niet altijd zorgvuldig omgegaan met wensen en opmerkingen van bewoners en het opeens op

positieve manier betrekken van mensen kan argwaan wekken. Het vertrouwen moest worden hersteld. Ervaringen met andere waterplannen hadden geleerd dat door het geringe systeemvertrouwen bewoners vatbaar zijn voor wat wel aangeduid wordt perifere prikkels, boodschappen en signalen van allerlei bronnen die niet altijd heel genuanceerd zijn en vaak een emotionele component hebben, waardoor de publieke opinie zwaar en heftig kan reageren. In de Biezenstraat te Nijmegen bijvoorbeeld is in sterke mate bij bewoners het idee ontstaan dat door infiltratie van regenwater kelders en kruipruimten onder water komen te staan. Dit idee is ontstaan door foutieve informatie in een lokale krant. Het was voor de gemeente niet mogelijk via een imagocampagne het vertrouwen weer op peil te brengen.

Dit soort ervaringen hebben gemeente en waterschap bij De Vliert op het spoor gezet echt werk te maken van de openheid en wederkerigheid, zodat er een vertrouwensrelatie kan worden opgebouwd. Tevens was men zich bewust van de mogelijke verrijking van het uiteindelijke ontwerp die hierdoor ontstaat.

Het proces in de wijk De Vliert is in september 1997 begonnen met een voorlichtingsavond in buurthuis "De Slinger". Ondanks het feit dat Ajax die avond voetbalde was de opkomst groot. Ruim honderd bewoners waren in het buurthuis aanwezig, met een lichte oververtegenwoordiging van vrouwen. Op die avond is door de gemeente – het waterschap was aanwezig maar had geen actieve rol – de visie weergegeven en zijn ideeën aangedragen. Er is nadrukkelijk geen plan gepresenteerd. Er was ook geen plan. Bewoners werd gevraagd zelf een ontwerp te maken. Ze konden zich inschrijven voor een wandeling door de wijk – anderhalve week later, op een zaterdagmiddag gevolgd door een workshop, waar ze zelf een ontwerp konden maken. Op de voorlichtingsavond was bij de discussie in eerste instantie sprake van veel scepsis. Opmerkingen werden gemaakt als "De gemeente heeft toch al een eigen plan!" en "Waar kan ik een klachtenformulier halen als het fout gaat?". Niettemin vond op een bepaald moment een ware omslag plaats in de richting van een positieve houding, vrij plotseling, ongeveer na een half uur discussie. Het leek alsof negatieve reacties van de 'notoire zeikers' andere buurtbewoners triggerde extra positief te reageren. Vele bewoners voelden aan dat de betreffende ambtenaren het echt meenden en stoorden zich aan bewoners die probeerden de ideeën van de gemeente op goedkope wijze belachelijk te maken. Uiteindelijk heeft een groep van ongeveer 25 bewoners zich aangemeld voor de wandeling en de workshop. Dit was het door de gemeente aangegeven maximale aantal.

Het blijkt dat een begrip als 'integraal waterbeheer' pas echt gaat leven bij bewoners als ze het plaatsen binnen de context van hun eigen leefomgeving. Tijdens de workshop zijn via het principe van rekenen, tekenen en argumenteren ontwerpen gemaakt voor vier buurten. Over algemene principes kon men het erg oneens zijn, echter als een vertaling moest worden gemaakt naar een praktische situatie, was vaak sprake van verbazingwekkend veel consensus. Er zijn ontwerpen gemaakt die waterhuishoudkundig gezien niet volledig optimaal zijn, maar goed aansluiten bij de wensen van bewoners over parkeren, het tegengaan van sluipverkeer, de kwaliteit van groenvoorzieningen, de mogelijkheden voor kinderen om te spelen en zelfs het ouderenbeleid. Er werd echt integraal gedacht. Tevens ontstonden er ideeën voor een waterkunstwerk, waarbij een met regenwater gevulde waterkolom centraal staat. Deze waterkolom staat dit water langzaam af aan een molentje. Heeft het net geregend, dan draait het molentje vrij snel. Hoe langer het droog is, hoe langzamer het molentje gaat draaien. Na veertien dagen staat hij helemaal stil. Een dergelijke waterkunstwerk heeft 'geen' milieurendement, echter heeft voor de bewoners – in dit geval – toch zeer veel waarde.

In eerste instantie maakte men zich bij de organisatie zorgen om de representativiteit van de betrokken bewoners. Ze bleken niet gelijkmatig verspreid uit de wijk te komen - sommige straten waren duidelijk oververtegenwoordigd - en van de huurders in de wijk was niemand aanwezig. Achteraf bleek dit geen echt bezwaar te zijn. Het is primair van belang dat de bewoners die zich in het begin melden echt enthousiast zijn. Dit enthousiasme wordt later overgedragen op andere bewoners, ook de huurders. De variëteit in de groep bewoners was ondanks de oververtegenwoordiging van bepaalde straten toch zeer groot. De door de groep aangedragen ideeën getuigden van grote inleving in andere bewoners. De actie "een ton voor elk balkon" is hier een voorbeeld van.

In het ontwerpproces hebben de bewoners basisideeën aangeleverd voor een ontwerpAtlas. In een latere fase zijn deze ideeën in samenspraak met professionals verspreid over de wijk toegepast. Daarbij verschillen de gekozen oplossingen en technieken vaak per straat. In één straat, bijvoorbeeld, ontwikkelden bewoners weerstand tegen een infiltratiegreppel (wadi) die in een groenstrook tussen de straat en het trottoir was gedacht. Het zou tot mogelijke overlast kunnen leiden bij het in- en uitstappen van een geparkeerde auto. Infiltratiegreppels waren daar niet aanvaardbaar. Andere - duurdere oplossingen - waren niet haalbaar, althans zo leek het. In deze impasse is men gezamenlijk op zoek gegaan naar andere mogelijkheden en uiteindelijk is men gestuit op nieuwe materialen die het mogelijk maakten een ondergrondse infiltratievoorziening aan te leggen. Deze oplossing was aanvaardbaar en haalbaar, zij het dat hier niet meer voldaan kon worden aan de wens waterstromen zo lang mogelijk zichtbaar te houden. Juist de spanning tussen het haalbare en het aanvaardbare heeft hier geresulteerd in een creatieve oplossing.

Met name in het begin verliep het proces zeer soepel. Het bleek dat water een goede wegvoorbereider is voor meer gevoelige onderwerpen, zoals parkeren en verkeersdrempels. Water is relatief onschuldig en daardoor erg geschikt om in de beginfase de partijen tot elkaar te brengen en het onderhandelingsproces over het aanvaardbare en haalbare te laten plaatsvinden. Er werd dan ook gesteld: "Begin met water, de rest komt later."

Op het moment dat het proces het punt van de detaillering naderde, verhardden de standpunten en moest alles op alles worden gezet om de inbreng van bewoners te continueren. Zo waren er enige verkeersdeskundigen die hun professionele inbreng aanzienlijk waardevoller vonden dan de inbreng van de bewoners. Een zorgvuldig opgebouwd vertrouwen werd in korte tijd afgebroken. Ook waren er enige financiële tegenvallers, waardoor bepaalde toezeggingen moesten worden teruggedraaid. Achteraf is de volgende indeling in drie fasen aangebracht:

1. Ongeïnformeerd optimisme
2. Geïnformeerd pessimisme
3. Geïnformeerd optimisme

De tweede fase heeft nog vrij lang geduurd. De organisatie bij de gemeente 's-Hertogenbosch had echter veel ruggengraat en wist uiteindelijk fase 3 te bereiken, met steun van het waterschap. Het plan bevindt zich nu in de uitvoeringsfase. Wellicht was de grootste verrassing dat tegen de verwachting van de gemeente in de bewoners in een evaluatie van het proces lovend waren.

Het proces in de wijk De Vliert kenmerkt zich primair door de communicatieve sturing. Een hoogtepunt daarbij was de opening van het waterinfocentrum op

5 juni 1999, op een centrale plaats in de wijk, met vele wateractiviteiten. Het bleek dat ongeveer eens per twee maanden een moment moest zijn waarop iets getoond of afgerond moest worden, waarbij vele bewoners aanwezig mochten zijn. Bij een lagere frequentie erodeerde het enthousiasme merkbaar en bij een al te hoge frequentie ontstond zelfs enige irritatie. Van financiële sturing was ook sprake. Bewoners kregen een tegemoetkoming bij werkzaamheden die ze zelf uitvoeren. Tevens stelde de gemeente oude wijnvaten ter beschikking, te gebruiken als regentonnen. Juridische sturing, het instellen van gebodsbepalingen, is niet nodig geweest.

17.6 Kennisinstructuur

Een proces zoals dat in De Vliert is doorlopen, is nu nog eerder uitzondering dan regel. Er zal nog heel wat water door de Maas stromen voor een aanpak als die uit 's-Hertogenbosch ook naar elders is gediffundeerd. Het is bovendien duidelijk dat zulke processen op verschillende plaatsen een verschillende vorm en een verschillend verloop zullen hebben. Immers, men moet inspelen op de aard van de betrokken groepen, op het specifieke type problematiek, op de mate van aanwezig systeemvertrouwen, enzovoorts. Het is van belang om de komende jaren te werken aan een methodische catalogus: een combinatie van methodologische richtlijnen met een min of meer generieke geldigheid enerzijds, en een repertoire aan methoden en technieken om daaraan contextueel invulling te geven anderzijds.

Is de huidige kennisinstructuur ingericht op het genereren van een dergelijke methodische catalogus? Wij menen van niet! De manier waarop kennis is georganiseerd in Nederland – en ook in andere landen – werkt met betrekking tot het vraagstuk van betrokkenheid van burgers in het waterbeheer contraproductief. Het waterbeheer is van oudsher een technische aangelegenheid en nog steeds domineren technici het werkveld. In het verleden waren de belangrijkste vraagstukken ook voornamelijk technisch van aard. Activiteiten beperkten zich tot de eerste en tweede arena en daardoor kon worden volstaan met een vrij 'lineaire' benadering van watervraagstukken, waarbij interventies kon worden gebaseerd op heldere causale verbanden. Het gedrag van de burgers werd als een min of meer vaststaand gegeven geaccepteerd. Rond de verschillende causale verbanden in water als technisch vakgebied ontstonden disciplines en daarbinnen paradigma's. Daarom heen organiseerde zich de kennisinstructuur. De structuur vertoonde de logica van die stand van zaken.

Juist door de verbreding van het waterbeheer en de wil om problemen als verdroging en diffuse verontreiniging aan te pakken is met betrekking tot beide genoemde kenmerken een verandering opgetreden. Nu maatschappelijke processen niet meer gegeven zijn, maar aan herdefinitie onderhevig, is sprake van een niet-lineaire dynamiek van zowel het 'watersysteem' in de enge zin als daaraan rakende maatschappelijke deelsystemen. Het watersysteem kan dus niet langer geïsoleerd worden beschouwd, waarbij maatschappelijke processen als gegeven worden genomen. Derhalve kan niet meer worden volstaan met een lineaire benadering en ontstaat bij waterbeheerders behoefte handvatten aangereikt te krijgen voor het betrekken van burgers, of ruimer: de derde arena. Het blijkt dat de waterbeheerders slecht bediend kunnen worden. Als weerspiegeling van de 'oude' logica is de benodigde kennis gefragmenteerd aanwezig en vormt nog niet één geheel. Uiteraard zal het altijd zo blijven dat de benodigde geïntegreerde kennis bij verschillende instituten en bedrijven is ondergebracht. Echter, de manier waarop scheidingen zijn aangebracht is erg

ongelukkig. De scheidingen lopen juist door verbindingen die voor een integrale benadering van cruciaal belang zijn.

Hoe kunnen we een begin maken met het herzien van de bestaande kennisinfrastructuur? Om te beginnen moet een onderscheid worden opgeheven dat in dit opzicht meer kwaad dan goed doet. Vele betrokkenen in het waterbeheer maken – bewust of onbewust – onderscheid naar ‘harde’ en ‘zachte’ benaderingen, waarbij technische disciplines de harde benadering vertegenwoordigen en de sociale disciplines de zachte. Om daadwerkelijk burgers te betrekken in het waterbeheer is deze scheiding ongewenst. De huidige kennisinfrastructuur werkt echter bevestigend ten opzichte van dit onderscheid. De rijkdom van de verbinding tussen beide ‘werelden’ komt hierdoor onvoldoende in beeld.

Voorliggend essay is opgesteld door vertegenwoordigers van drie verschillende disciplines. Rond het thema van de betrokkenheid van burgers bleek echter dat de opvattingen verrassend consistent waren. Er is een kern van kennis, ervaring en inzicht aanwezig die bij ons allen grote herkenning oproept. Binnen de huidige kennisinfrastructuur is geen logische plek aanwezig waar deze kern kan uitkristalliseren.

Hoe ziet die kern eruit? De kern heeft te maken met andere opvattingen over systeemdyndamica. Er vallen begrippen onder als niet-lineaire dynamiek, systeemvertrouwen, chaos, perifere prikkels, verrassing, complexiteit, onzekerheden, openheid, contextualiteit en het elkaar kunnen bemiddelen van haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Indeling in hard en zacht is hierbij niet relevant. De reikwijdte gaat veel verder dan open planprocessen of interactieve planvorming.

Deze kern kan worden gezien als een interdisciplinair werkveld, echter ook als een nieuwe discipline. Samenwerking tussen de verschillende disciplines, zoals hier tussen Tauw & UT, UvA en LUW, draagt bij aan het ontwikkelen van de benodigde kennis, echter deels zal het ook vragen om een herdefiniëren van de waterkennisinfrastructuur. De ervaring leert dat de acceptatie van ideeën rond de kern gering is en vaak worden bestempeld als “vlees noch vis”. Veel projectvoorstellen in deze richting worden op aanwijzing van beoordelaars in het keurslijf geperst van een bestaande discipline of een bestaand paradigma. Een push is gewenst.

We menen dat het niet goed mogelijk is om de contouren van de nieuwe kennisinfrastructuur te schetsen over de band van algemene, abstracte beschouwingen. Juist gegeven de nadruk die we in het voorgaande legden op contextualiteit ligt het meer voor de hand om deze verkenning aan te vangen via concrete, onderling verschillende casus, om dan vervolgens lessen te trekken omtrent de inrichting van de kennisinfrastructuur.

De inhoud van ons betoog maakt duidelijk betrokkenheid van burgers in het waterbeheer van belang is. Voor de waterbeheerder als zelfstandige actor is het zelfs van levensbelang. Als de aansluiting met de maatschappelijke dynamiek wordt gemist, komt het voortbestaan van waterschappen – nog verder – onder druk te staan. Daarbij mag men bewust zijn van het feit dat water in de omgevingsvraagstukken een zeer positieve rol kan spelen. Ervaringen zoals opgedaan in De Vliert leren dat water bij uitstek geschikt is de viscositeit van integrale processen te verlagen: “Begin met water, de rest komt later”. Water is een voorbeeldige sector voor andere soorten van kennis. Als het lukt binnen de waterkennisinfrastructuur de rijkdom van de maatschappelijke dynamiek zichtbaar te maken en handvatten aan te reiken hier op goede wijze mee om te

gaan, is een waardevolle stap gezet, ook voor andere vakgebieden. De auteurs van dit essay willen hier graag een bijdrage aan leveren.

17.7 Referenties

- Achterhuis, H. (1992). De illusie van groen. Over milieucrisis en de fixatie op techniek. Uitgeverij De Balie, Amsterdam.
- Gleick, J. (1999). Faster. The acceleration of just about everything. Pantheon Books, New York.
- Grin, John & Henk van de Graaf (1998). 'Het beleid van bovenaf, van onderaf bezien,' (p. 205 – 220) in: Rob Hoppe & Aat Peterse (red.), Bouwstenen voor een argumentatieve beleidsanalyse. Den Haag: VUGA
- Grin, John, Henk van de Graaf & Rob Hoppe. (1997). Met een bijdrage van Peter Groenewegen, Interactieve Technology Assessment. Een eerste gids voor wie het wagen wil. Den Haag: Rathenau Instituut; W57.
- Gutmann, A. & D. Thompson (1996). Democracy and disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it. Cambridge, MA & London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Habermas, J. (1989). De nieuwe onoverzichtelijkheid en andere opstellen. Uitgeverij Boom, Meppel.
- Hajer, Maarten & Sven Kesselring (1999). 'Democracy in the risk society? Learning from the New Politics of Mobility in Munich, Environmental Politics, vol. 8, no. 3, p. 1-23.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (1998) Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek, Den Haag: SDU Uitgevers.